

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**POR QUE MUDAR? A “*VIRADA DE JOGO*”
NA FISCALIZAÇÃO DA ANS**

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE

ANDRÉ LUIS FORTES UNES
Rio de Janeiro - 2018

ANDRÉ LUIS FORTES UNES

“POR QUE MUDAR? A “VIRADA DE JOGO” NA FISCALIZAÇÃO DA ANS”.

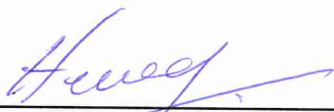
Trabalho Final de Curso apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 27/11/2018

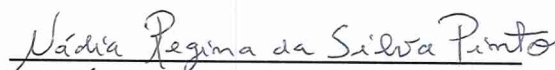
ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA
Orientador(a)



HÉLIO ARTHUR REIS IRIGARAY
Membro Interno



NÁDIA REGINA DA SILVA PINTO
Membro Externo

Unes, André Luis Fortes

Por que mudar? : a "virada de jogo" na fiscalização da ANS / André Luis Fortes Unes. – 2018.
83 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Paulo Roberto de Mendonça Motta.

Inclui bibliografia.

1. Reforma Administrativa - Brasil. 2. Agência Nacional de Saúde Suplementar (Brasil). 3. Administração pública – Brasil. 4. Desenvolvimento organizacional. I. Motta, Paulo Roberto. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.073

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403

ANDRÉ LUIS FORTES UNES

POR QUE MUDAR? A “*VIRADA DE JOGO*” NA FISCALIZAÇÃO DA
ANS

Dissertação para a obtenção do grau de mestre apresentada à
Escola de Brasileira de Administração Pública e Empresas da
Fundação Getúlio Vargas.

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto de Mendonça Motta.

Rio de Janeiro

2018

*Não devemos retribuir a injustiça, nem fazer mal a
pessoa alguma, seja qual for o mal que ela nos
cause.*

Platão

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço ao meu orientador Paulo Roberto Motta pelo apoio durante a trajetória de elaboração deste trabalho. Também sou grato a professora Sônia Fleury, minha orientadora inicial, que fez indicações importantes ao longo da elaboração do projeto da pesquisa.

Agradeço à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em especial à equipe da Diretoria de Fiscalização (DIFIS/ANS). Sem o apoio institucional desta agência, não seria possível a realização deste importante passo para a minha carreira profissional e acadêmica.

Também sou muito grato aos colegas da fiscalização da ANS que, mesmo ocupados com tantos afazeres, dedicaram um tempo de suas vidas para dar entrevistas ou mesmo deliberar sobre diferentes questões teóricas que foram importantes para a definição final desta pesquisa.

Dedico um especial agradecimento ao amigo Roberto Toledo que, em um curto espaço de tempo, dedicou-se a me auxiliar no manuseio do software de análise de conteúdo, ferramenta que se mostrou imprescindível para a elaboração deste trabalho. Sua ajuda foi de grande valia.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à minha família, em especial a minha esposa Flávia Maia e minha filha Giovanna Unes pela compreensão e pelo companheirismo durante todo este processo de aprendizado.

RESUMO

Objetivo – Avaliar as estratégias adotadas pela Diretoria de Fiscalização da ANS para a mudança de seus ritos internos, surgidos com a publicação da Resolução Normativa 388/2015 e as possíveis consequências observáveis em três dimensões: dimensão interna, no mercado regulado e no consumidor de planos de saúde.

Metodologia - Adotou-se a metodologia de análise qualitativa baseada em entrevistas com atores-chave dentro da ANS, bem como entrevistas com atores-chave de entidade representante dos interesses das operadoras de planos de saúde (ABRAMGE) e com representante da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor. Ainda, foi realizada uma triangulação de dados de pesquisa ao se realizar a análise documental, que englobou diferentes relatórios disponibilizados a partir dos sítios eletrônicos dos órgãos de controle, tais como Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU).

Resultados - Foi possível evidenciar importantes elementos que moldaram as consequências da mudança organizacional. As mudanças trazidas pela RN 388/2015 permitiram trazer uma maior celeridade a todo o processo de fiscalização dos planos de saúde, desde a implementação de alterações em âmbito de NIP - Notificação de Intermediação Preliminar -, uma fase pré-processual, passando pela instauração do processo administrativo sancionador e, por fim, a inovação do programa de fiscalização pró-ativa, a Intervenção Fiscalizatória.

Limitações - Sugere-se que futuros estudos ampliem a percepção de outros atores envolvidos no mercado de saúde suplementar, tais como prestadores de serviços médicos/odontológicos e revendedores de material médico/odontológico.

Contribuições Práticas – O entendimento de uma alteração normativa e seus impactos auxilia na mitigação de conflitos existentes entre os “*players*” do mercado e pode servir de parâmetro para outras organizações aprimorarem seus processos e ritos internos de trabalho.

Originalidade – Este é um estudo qualitativo que aborda a Resolução Normativa 388/2015 e seus impactos no mercado regulado e na organização interna da fiscalização da ANS.

Palavras-chave: Mudança organizacional. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Planos de saúde. Regulação.

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado/Artigo original

ABSTRACT

Objective - Evaluate the strategies adopted by the Supervisory Board of ANS to change its internal rites, arising from the publication of Normative Resolution 388/2015 and the possible observable consequences in three dimensions: internal dimension in the regulated market and in the consumer of health plans.

Methodology - The qualitative analysis methodology was adopted based on interviews with key actors within the ANS, as well as interviews with key actors representing the interests of health plan operators (ABRAMGE) and representatives of the National Secretariat for Consumer Protection. In addition, a triangulation of research data was carried out when documentary analysis was carried out, which included different reports available from the electronic websites of the control bodies, such as the Federal Audit Court (TCU) and the Federal Comptroller's Office (CGU).

Results- It was possible to highlight important elements that shaped the consequences of organizational change. The changes brought by the RN 388/2015 allowed to bring more speed to the whole process of health plans supervision, from the implementation of changes in scope of NIP - Notification of Preliminary Intermediation -, a pre-procedural phase, through the introduction of the administrative process sanctioning and, finally, the innovation of the proactive supervision program, the Auditory Intervention.

Limitations It is suggested that future studies should amplify the perception of other actors involved in the supplementary health market, such as medical / dental providers and medical / dental material resellers.

Practical Contributions - The understanding of a normative change and its impacts helps to mitigate existing conflicts between market players and can serve as a parameter for other organizations to improve their internal work processes and rites.

Originality - This is a qualitative study that addresses Normative Resolution 388/2015 and its impacts on the regulated market and the internal organization of ANS supervision.

Keywords: Organizational change. National Supplementary Health Agency. Health insurance. Regulation.

Article category: Master's Dissertation / Original article

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	O procedimento NIP	p. 18
Figura 02	O processo administrativo sancionador da ANS	p. 21
Figura 03	Nuvem de palavras - Transcrição da entrevista com entidade representante do setor – ABRAMGE	p. 33
Figura 04	Nuvem de palavras - Transcrição da entrevista com representante da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor- SENACON.	p. 39
Figura 05	Nuvem de palavras - Transcrição das entrevistas com os atores-chave da ANS	p. 45
Figura 06	Diversidade de fontes abordando o tema “fase pré-alteração- transcrição das entrevistas com os atores-chave da ANS	p. 46
Figura 07	Diversidade de fontes abordando o tema “alterações na NIP” - transcrição das entrevistas com os atores-chave da ANS	p. 51
Figura 08	Diversidade de fontes abordando o tema “instauração de sancionador e arrecadação de multas”	p. 54
Figura 09	Diversidade de fontes abordando o tema “aspectos positivos”	p. 59
Figura 10	Nuvem de palavras Nvivo, extraída a partir do Relatório TCU	p. 63
Figura 11	Nós de códigos gerados com o Nvivo extraídos a partir do Relatório TCU	p. 64
Figura 12	Nós de códigos gerados com o Nvivo extraídos a partir do Relatório CGU	p. 70
Figura 13	Nuvem de palavras Nvivo, com mínimo de 6 letras, extraída a partir do Relatório CGU	p. 71

LISTA DE ABREVIACÕES

ABRAMGE	Associação Brasileira dos Planos de Saude
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CGU	Controladoria Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CIP	Comunicação de Intermediação Preliminar
CONDEGE	Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais
CONSU	Conselho de Saúde Suplementar
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DETRAN	Departamento de Trânsito
DIFIS/ANS	Diretoria de Fiscalização
DIOPE/ANS	Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras
DIPRO/ANS	Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos
FENASAÚDE	Federação Nacional de Saude Suplementar
FONAJE	Fórum Nacional de Juízes Estaduais
GEPJI	Gerência de Processos Sancionadores, Julgamento e Intervenção.
GT	Grupo de Trabalho
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
NIP	Notificação de Intermediação Preliminar
NP	Não-Procendente
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PL	Projeto de Lei
PLANDEC	Plano Nacional de Defesa do Consumidor
PROCON	Procuradoria do Consumidor
PROGE/ANS	Procuradoria Geral junto à ANS
RN	Resolução Normativa
RVE	Reparação Voluntária e Eficaz
SECEXSAÚDE	Secretaria de Controle Externo da Saúde

LISTA DE ABREVIACÕES

SENACON	Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor
SINAMGE	Sindicato das Empresas de Medicina de Grupo
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SINOG	Sindicato das Empresas de Odontologia de Grupo
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
UCA	Universidade Corporativa Abramge

Sumário

1.	Introdução	11
1.1.	Objetivo.....	11
1.2.	Pergunta norteadora.....	11
1.3.	Atuação da ANS.....	11
1.4.	Competências da fiscalização da ANS.....	12
1.5.	Sistemática da Fiscalização antes da RN 388/2015.	12
1.5.1.	RN 343/2013. O procedimento NIP	12
1.5.2.	RN 48/2003. O processo administrativo sancionador	14
1.5.3.	RN 223/2013. Fiscalização pró-ativa – programa “Olho-Vivo”.....	15
1.6.	Sistemática de fiscalização após a RN 388/2015;	16
1.6.1.	O procedimento NIP.....	16
1.6.2.	O processo sancionador.....	17
1.6.3.	A intervenção fiscalizatória.....	20
2.	Referencial Teórico	22
2.1.	Organizações Publicas, Desempenho Organizacional e a Mudança	22
2.2.	Diferentes Visões de Estratégia.....	23
2.3.	Inovações em Gestão.....	24
3.	Metodologia	26
3.1.	Estudo Qualitativo.....	26
3.2.	Entrevistas e sujeitos da pesquisa.....	27
3.3.	Documentos administrativos	29
3.4.	Processo de codificação.	29
3.5.	Plataforma eletrônica de análise de dados.....	31
4.	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	32
4.1	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	32
4.1.1	Entrevista 01 – Representante Associação Brasileira de Planos de Saude (ABRAMGE)	32
4.1.1.1	Mudanças no aspecto operacional.....	33
4.1.1.2	Realização de Oficinas de treinamento	35
4.1.1.3	<i>Benchmarking</i> normativo	35
4.1.1.4	Avaliação sistemática e participação dos <i>stakeholders</i>	36
4.1.2	Entrevista 02 – Representante SENACON	38
4.1.2.1	Aspectos gerais do SINDEC	39
4.1.2.2	Assuntos relacionados à saúde suplementar no SINDEC.	42
4.1.3	Análise das entrevistas 03, 04, 05, 06 e 07- Atores-chave da ANS	44
4.1.3.1.	Fase pré-alteração.....	44
4.1.3.2.	Passivo processual e extinção da fase pré-autuação.....	47
4.1.3.3.	Consulta interna com os servidores.....	48

4.1.3.4. Alterações na notificação de intermediação preliminar.	50
4.1.3.5 Instauração do processo administrativo sancionador e arrecadação de multas	52
4.1.3.6 Resistência interna.....	54
4.1.3.7. <i>Benchmarking</i> normativo	55
4.1.3.8. Aspectos positivos e negativos.....	57
4.2 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE	61
4.2.1 Análise geral do relatório do Tribunal de Contas da União (TCU).	61
4.2.1.1. Visita técnica assistencial.....	63
4.2.1.2. Consulta interna com servidores	64
4.2.1.3 Necessidade de tratamento de NIP's inativas e índice de resolutividade.....	65
4.2.1.4. Intervenção fiscalizatória	66
4.2.1.5 Plano de transição.....	67
4.2.1.6. Ações na dimensão econômico-financeira	68
4.2.2 Análise do relatório da Controladoria Geral da União (CGU).....	69
4.2.2.1 Ganho de eficiência.....	70
4.2.2.2. Estabelecimento de metas e manuais de análise	70
4.2.2.3. Aspectos positivos.....	71
5. Considerações finais.....	72
REFERÊNCIAS.....	75
APÊNDICE I.....	80
APÊNDICE II	81
APÊNDICE III	82

1. Introdução

1.1. Objetivo

Este estudo objetiva avaliar as estratégias adotadas pela Diretoria de Fiscalização da ANS para a mudança de seus ritos internos, surgidos com a publicação da Resolução Normativa 388/2015 e as possíveis consequências observáveis em três dimensões: dimensão organizacional interna, no mercado regulado e no consumidor de planos de saúde.

1.2. Pergunta norteadora

Uma alteração normativa na área de fiscalização dos planos de saúde é capaz de mudar o status quo negativo de uma Organização Pública, fazendo com que ela se torne eficiente?

Neste contexto, a Organização Pública escolhida foi a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, especificamente a Diretoria de Fiscalização deste órgão, a qual passamos a decrever sumariamente em seguida.

1.3. Atuação da ANS

A ANS é uma agência reguladora do Governo Federal, vinculada ao Ministério da Saúde. Atua na regulação, normatização, controle e fiscalização do setor de planos privados de saúde no Brasil.

A missão ou finalidade institucional da ANS é 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 (BRASIL, 2000). Abordando a teoria do interesse público, Mueller (2001) diz que a regulação é instituída com o propósito de defender o interesse público contra perdas de bem-estar associadas às falhas de mercado; percebe-se o pressuposto que os legisladores e reguladores são maximizadores do bem-estar social, buscando corrigir problemas de falhas de mercado.

Seu marco legal encontra-se na Lei nº 9.656, de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde e na Lei nº 9.961, de 2000, de criação da ANS (BRASIL, 2017).

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) possui sede no Rio de Janeiro e núcleos da ANS que provém atendimento presencial em 12 cidades nas cinco regiões do País. Em sua estrutura, conta com aproximadamente 1.500 trabalhadores. Atualmente, o mercado regulado possui cerca de 47,4 milhões vínculos de beneficiários em planos de assistência médica o que representa mais de 24% do total da população brasileira. Além disso, há 23,2 milhões de vínculos de beneficiários ligados a planos exclusivamente odontológicos. Há 1.055 operadoras de assistência à saúde ativas que possuem beneficiários que formam o conjunto dos entes regulados (BRASIL 2017).

1.4. Competências da fiscalização da ANS

Dentre as várias competências da Diretoria de Fiscalização da ANS destacam-se: (i) realizar a fiscalização da assistência suplementar à saúde; (ii) promover ações educativas para o consumo no setor de planos de saúde e a integração com órgãos e entidades integrantes do SINDEC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - e da sociedade civil organizada; (iii) gerenciar a central de relacionamento, inclusive o disque-ANS, para receber, analisar e encaminhar respostas a consultas e denúncias; (iv) instaurar e conduzir o processo administrativo de apuração de infrações e aplicação de sanções por descumprimento da legislação de saúde suplementar; (v) promover a mediação ativa dos interesses para produzir consenso na solução de casos de conflito; (vi) desenvolver e manter, em articulação com as demais diretorias, sistema de informações sobre demandas de consumidores/beneficiários e a atividade de fiscalização; e definir as operadoras de planos de saúde a serem fiscalizadas (BRASIL 2017).

1.5. Sistemática da Fiscalização antes da RN 388/2015.

1.5.1. RN 343/2013. O procedimento NIP

A resolução normativa 343/2013 era o diploma legal que regulamentava o procedimento NIP anteriormente a vigência da RN 388/2015.

O procedimento da Notificação de Intermediação Preliminar – NIP consiste em um instrumento que visa à solução de conflitos entre beneficiários e Operadoras de planos privados de assistência à saúde - operadoras, inclusive as administradoras de benefícios, constituindo-se em uma fase pré-processual.

A NIP é classificada em:

I - NIP assistencial: a notificação que terá como referência toda e qualquer restrição de acesso à cobertura assistencial; e

II - NIP não assistencial: a notificação que terá como referência outros temas que não a cobertura assistencial, desde que o beneficiário seja diretamente afetado pela conduta e a situação seja passível de intermediação.

Todas as demandas que se enquadram nas definições citadas, recepcionadas pela ANS por quaisquer de seus canais de atendimento, serão automaticamente registradas no procedimento da NIP, sendo consideradas demandas de reclamação aquelas em que o beneficiário ou seu interlocutor relate o descumprimento de normas legais, regulamentares ou contratuais obrigatórias por parte de operadora.

A NIP é constituída das seguintes fases, ambas processadas exclusivamente por meio eletrônico:

I - notificação preliminar; e

II - análise fiscalizatória;

Recebida a demanda de reclamação pela ANS, a operadora será notificada para que adote as medidas necessárias para a solução da demanda junto ao beneficiário nos seguintes prazos:

I - até 5 (cinco) dias úteis na NIP assistencial; e

II - até 10 (dez) dias úteis na NIP não assistencial.

A resposta da operadora deverá ser anexada no endereço eletrônico da ANS na Internet (www.ans.gov.br) em até 10 (dez) úteis da notificação, acompanhada de todos os documentos necessários para a análise da demanda, incluindo a comprovação de contato com o beneficiário ou seu interlocutor. A documentação anexada pela operadora deverá demonstrar de forma inequívoca a solução da demanda, comprovando, no prazo previsto, por qualquer meio hábil, que o beneficiário foi cientificado da resolução do conflito, no prazo de 5 (cinco) dias úteis na NIP assistencial e no prazo de 10 (dez) dias úteis na NIP não assistencial, informando qual meio de contato utilizado, a data e o seu respectivo teor; ou a não procedência da demanda.

A fase de análise fiscalizatória, necessariamente precedida da fase de notificação preliminar, era realizada pela DIFIS somente para as demandas da NIP classificadas com natureza assistencial, e ocorria nas seguintes hipóteses:

I - demandas com retorno do consumidor informando que a questão não foi solucionada pela operadora de planos privados de assistência à saúde;

II - demandas sem resposta da operadora de planos privados de assistência à saúde;

III - demandas com relato de realização do procedimento no SUS;

IV - demandas com relato de determinação judicial para resolução do conflito

Nesta sistemática, verificamos que a análise fiscalizatória de demandas não-assistenciais não tinha previsão normativa; estas eram diretamente direcionadas para a abertura do processo administrativo sancionador.

Ainda, o procedimento NIP não trazia qualquer consequência direta ao ente regulado pois ela não ensejava a lavratura automática do auto de infração. Em muitos casos, as operadoras simplesmente não respondiam a esta fase, entendendo que a fase mais relevante de atuação seria na abertura do processo administrativo sancionador.

Assim, a fiscalização da ANS entendeu que a mudança desta lógica seria importante para trazer um maior protagonismo ao procedimento NIP.

1.5.2. RN 48/2003. O processo administrativo sancionador

Este normativo versava sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar. Ele previa o início do processo se originando a partir de três possíveis atos: auto de infração, representação ou denúncia.

O auto de infração, neste normativo, é lavrado “em formulário próprio, sem emendas ou rasuras, com numeração sequencial, em duas vias, destinando-se a segunda via ao autuado, a partir da constatação de infração a dispositivo disciplinador do mercado de saúde suplementar”.

Na representação, “a área técnica responsável instruirá o procedimento, para conseqüente instauração de processo administrativo sancionador, a partir da constatação de

infração a dispositivo disciplinador do mercado de saúde suplementar.”

Na denuncia, “protocolada por qualquer meio na ANS e que contiver indícios de violação da lei ou de ato infralegal por parte das operadoras, poderá ser caracterizada como denúncia após avaliação inicial dos núcleos regionais de atendimento e fiscalização.”

Assim, o normativo, por ser anterior à implementação do procedimento NIP, não se coadunava perfeitamente com o rito preconizado pela resolução normativa 343/2013, o que proporcionava uma “lacuna” no fluxo operacional da fiscalização.

Ficava claro que era necessária uma atualização deste diploma para uma melhor sistematização de todo processo de fiscalização.

1.5.3. RN 223/2013. Fiscalização pró-ativa – programa “Olho-Vivo”.

O programa de fiscalização pró-ativa, conhecido como “Programa Olho Vivo”, consistia no conjunto de ações de caráter pró-ativo, sistemático e planejado, cujo objetivo era a crescente adequação das operadoras de planos privados de assistência à saúde à legislação que regula o setor de Saúde Suplementar.

As ações deste programa eram divididas em dois módulos, a saber: análise econômico-financeira; e análise técnico-assistencial. Todavia, as ações em cada módulo de fiscalização não eram normatizadas e exigiam a atuação de servidores de diretorias distintas. Ainda, não existia um escopo de atuação do programa, o que proporcionava um amplo espectro de atuação, por muitas vezes prolongada e que não cumpria os objetivos de um processo célere. A análise econômico-financeira era realizada por servidores da DIOPE, enquanto as ações de análise técnica-assistencial eram realizadas pelos fiscais lotados na DIFIS.

O critério para seleção das operadoras que participariam do programa consistia no conceito de “mercado relevante” - operadoras de planos de saúde que reúnam o maior número de vínculos de beneficiários do setor, em uma determinada abrangência geográfica. Tal metodologia se mostrou inadequada ao longo do tempo: as operadoras que eram alvo desta fiscalização por vezes não eram as operadoras que apontavam um elevado numero de reclamações na ANS. Contudo, em função do critério previsto no normativo em vigência à época, elas eram alvo da fiscalização, mesmo que a operacionalização de suas ações na prestação de assistência aos serviços de saúde não apontassem indícios de infração a

regulamentação da saúde suplementar.

Portanto, uma reformulação destes normativos que regiam o processo de fiscalização da ANS se mostrava necessária para o alcance dos objetivos previstos.

1.6. Sistemática de fiscalização após a RN 388/2015;

1.6.1. O procedimento NIP

Em relação aos principais aspectos do procedimento NIP, a resolução normativa 388/2015 manteve boa parte da operacionalização prevista na resolução normativa 343/2013.

Uma das principais mudanças constatadas era a previsão de realização de análise fiscalizatória das demandas não-assistenciais. Tais demandas não passavam por esta fase na lógica anterior, sendo encaminhadas diretamente para abertura do processo administrativo sancionador.

Outra modificação relevante trazida pela RN 388/2015 foi a lavratura automática do auto de infração ao fim da fase de análise fiscalizatória. Tal fato permitiu que o procedimento NIP tivesse um maior protagonismo: se o ente regulado não buscasse a resolução do conflito nesta fase, isto traria uma grande consequência pois ela já deveria seguir o trâmite processual com um auto lavrado, conforme se depreende da leitura do trecho da resolução:

“As demandas classificadas como não resolvidas após a análise fiscalizatória serão encaminhadas para a lavratura de auto de infração, com abertura do correspondente processo administrativo sancionador.”

Em suma, a NIP consiste em instrumento que visa à solução de conflitos entre consumidores e operadoras de planos de saúde. Ela objetiva conferir um tratamento mais célere e eficaz às reclamações de consumidores à ANS. A mediação possibilita que a operadora repare sua conduta irregular, evitando-se, assim, a abertura de processo administrativo e judicial, com a resolução das reclamações. A NIP demonstrou grande potencial indutor corretivo de falhas do processo de trabalho das operadoras, possibilitando ações concertadas de mediação e de fiscalização indutora.

Segue o fluxo geral do tratamento dado a uma reclamação de um beneficiário na ANS, desde sua entrada no sistema até sua finalização, quando a mesma iniciará o processo administrativo sancionador.

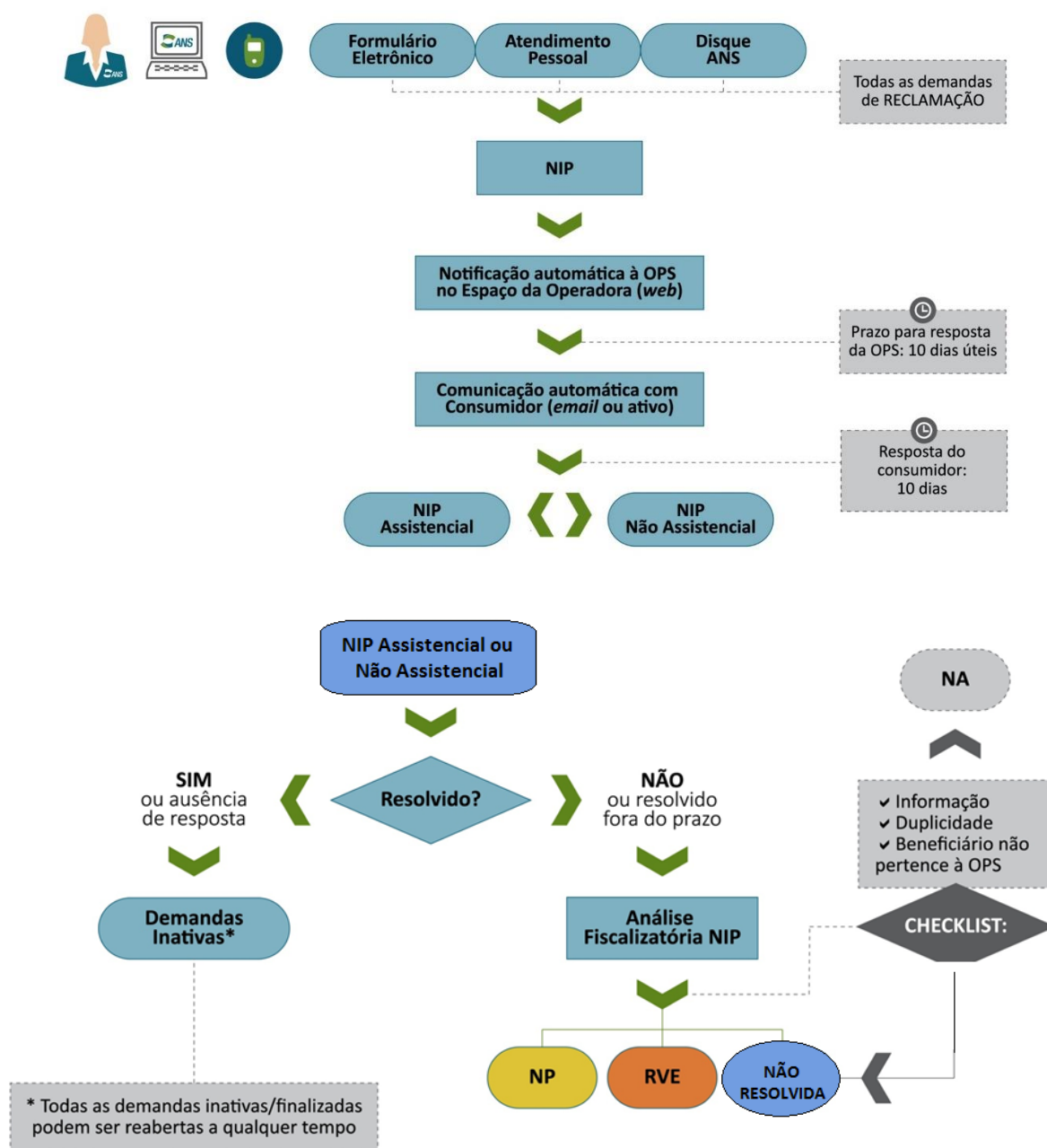


Figura 01 – O procedimento NIP.

Fonte: ANS, 2018.

1.6.2. O processo sancionador

Identificados os indícios de infração a dispositivo legal ou infra legal disciplinadora do mercado de saúde suplementar será lavrado auto de infração em formulário próprio e

com numeração sequencial.

O auto de infração conterá os seguintes elementos:

I – numeração sequencial do auto;

II - nome, endereço e qualificação do autuado;

III – local e data da lavratura;

IV – resumo dos atos ou fatos geradores da infração.

V – indicação do dispositivo legal e/ou infra legal infringido, para cada infração contida no auto de infração;

VI – a sanção aplicável;

VII - identificação do autuante, com nome, cargo ou função, número de matrícula e assinatura;

VIII – determinação de cessação da prática infrativa, se for o caso, sob pena da aplicação de multa diária.

Recebida a intimação, o interessado terá o prazo de 10 (dez) dias para, querendo, apresentar defesa, a qual deve ser acompanhada de todos os documentos necessários para comprovar suas alegações.

Em substituição à apresentação de defesa, pode o interessado, querendo, apresentar requerimento de pagamento antecipado e à vista do valor da multa pecuniária correspondente à infração administrativa apurada no auto de infração ou na representação lavrados, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da intimação.

Na hipótese de apresentação do requerimento citado, o interessado fará jus a um desconto percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o valor da multa correspondente à infração administrativa apurada no auto de infração.

Tal requerimento servirá como confissão do requerente quanto à matéria de fato e reconhecimento da ilicitude da conduta, de modo que qualquer elemento de defesa eventualmente constante do pedido de requerimento será desconsiderado, uma vez que a apresentação deste pressupõe a desistência do direito de apresentar defesa, sobre o qual se

operará a preclusão lógica.

Ainda, nas demandas decorrentes do procedimento da NIP, caso o interessado adote as providências necessárias à sua solução em até 10 (dez) dias úteis, contados da data do encerramento dos prazos de Reparação Voluntária e Eficaz – RVE, e as comprove inequivocamente, inclusive dando ciência ao beneficiário, fará jus a um desconto percentual de 80% (oitenta por cento) sobre o valor da multa correspondente à infração administrativa apurada no auto de infração lavrado.

Segue o fluxo geral do tratamento dado a uma reclamação de um beneficiário na ANS, desde sua entrada originada pelo procedimento NIP até seu trâmite final em âmbito de processo administrativo sancionador.



Figura 02 – O processo administrativo sancionador da ANS.

Fonte: ANS, 2018.

1.6.3. A intervenção fiscalizatória

Conjunto de ações a serem executadas no plano semestral de fiscalização, a fim de identificar e solucionar condutas infrativas, potencial ou efetivamente, praticadas pelas

operadoras de planos de saúde, que resultem em danos concretos ao beneficiário.

As operadoras constantes do plano semestral de intervenção fiscalizatória serão selecionadas com base em critérios detalhados em nota técnica.

A intervenção fiscalizatória é dividida em cinco fases distintas, a saber:

- Fase do escopo - a nota técnica do escopo delimitará o objeto das ações fiscalizatórias a serem realizadas em cada operadora, de acordo com os subtemas mais demandados por seus beneficiários;
- Realização de diligências - Qualquer dos estabelecimentos da operadora e de seus prestadores de serviço poderão ser objeto das diligências da Intervenção Fiscalizatória, de acordo com o escopo previamente definido, realizada por, no mínimo, dois agentes da fiscalização;
- Após as diligências, será elaborado um relatório diagnóstico, contendo a descrição pormenorizada das infrações constatadas, em ordem decrescente de gravidade; as recomendações e os prazos, de, até, 90 (noventa) dias, para a implementação das medidas corretivas e as formas e prazos para a comprovação do cumprimento de cada recomendação;
- Na fase de análise preliminar caberá à operadora a comprovação do cumprimento de cada uma das recomendações apontadas, no prazo e forma definidos no Relatório Diagnóstico. A operadora será notificada para prestar esclarecimentos, sempre que, na Análise Preliminar, for indicado o descumprimento, total ou parcial, ou a insuficiência da comprovação do cumprimento das recomendações nos prazos estipulados;
- Por fim, uma nota conclusiva versará sobre o cumprimento das recomendações. Quando a operadora comprovar que cumpriu no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) das recomendações, obrigatoriamente incluídas todas as consideradas graves, será indicado o cumprimento substancial do Relatório Diagnóstico.

2. Referencial Teórico

2.1. Organizações Públicas, Desempenho Organizacional e a Mudança

A importância e a relevância da ciência administrativa abarca a todos os cidadãos de determinado país, sendo a Administração a parte mais óbvia do governo; é o governo em ação; é o executivo, o operativo, o lado mais visível do governo (WILSON,1887).

Espera-se que as organizações públicas alcancem altos padrões em uma variedade de dimensões de desempenho (BOYNE, 2010); a atuação no governo deve ter uma atitude especial de responsabilidade pública e uma visão ampliada. Empregados públicos devem ser cuidadosos pois estão sob o escrutínio público. O governo lida virtualmente com todos os assuntos, com as mais variadas forças e elementos da sociedade. Governar é a arte de fazer Política. (APPLEBY,1945).

Contudo, os administradores públicos devem ser capazes de administrar democraticamente e gerenciar a participação das comunidades. A competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos (KEINERT,1994).

As organizações do setor público são confrontadas com demandas para se tornarem mais eficientes e eficazes, especialmente devido aos crescentes cortes financeiros, à crescente demanda por serviços e ao impulso para a gestão relacionada ao desempenho. Piening (2013) entende que os gestores públicos devem estimular práticas gerenciais e inovações para melhorar o desempenho organizacional.

Wood Jr, Curado e Campos (1994) entendem que as mudanças que estão ocorrendo no campo organizacional agora são bastante diferentes das mudanças que ocorreram no passado, onde se predominava um padrão confortável de continuidade. A teoria atual acrescenta a existência de alguns fatores que são um tormento para as organizações, tais como demandas dos consumidores, novos competidores, um novo perfil da mão de obra, implementação de recursos da tecnologia da informação, além de muitos outros fatores.

Relevante destacar que as rotinas organizacionais - padrão repetitivo e reconhecível

de ações interdependentes, envolvendo múltiplos atores (PIENING, 2013) –devem ser desenhadas para se alcançar a eficácia nos resultados. Neste mesmo esteio, as rotinas organizacionais devem demonstrar diretrizes claras sobre o que deverá ser feito, por quem e quando, explicitando-se os benefícios esperados, mapeando-se as possíveis barreiras e as correspondentes ações alternativas (ALEXANDER, 1985).

Toda organização deve se guiar por uma estratégia previamente definida, que pode ser modificada de acordo com as circunstâncias apresentadas. Entretanto, o que é a estratégia? Mintzberg (2007) esclarece: Não há uma definição única, universalmente aceita. Vários autores e dirigentes usam o termo diferentemente; por exemplo, alguns incluem metas e objetivos como parte da estratégia, enquanto outros fazem distinções claras entre elas.

Assim, entende-se que se faz necessário explicitar como tal palavra será utilizada neste texto.

2.2. Diferentes Visões de Estratégia

Em quase todos os casos, quando você pergunta para alguém o que é uma estratégia, este será o entendimento mais observado: a estratégia é algum tipo de curso de ação conscientemente pretendido, uma diretriz (ou conjunto de diretrizes) para lidar com uma situação. Ou seja, as estratégias têm duas características essenciais: são criadas antes das ações às quais vão se aplicar e são desenvolvidas consciente e propositalmente (MINTZBERG, 2007).

Como tal, a estratégia pode ser identificada como um pretexto, realmente apenas uma manobra específica para superar um oponente ou concorrente.

Por outro lado, também precisamos de uma definição que englobe o comportamento resultante. Assim, propõe-se uma terceira definição: estratégia é um padrão – especificamente, um padrão em uma corrente de ações (MINTZBERG, 2007). Sendo assim, a estratégia é consistência no comportamento, pretendido ou não.

No setor público, a estratégia é mais apropriadamente conceituada como um meio pelo qual as organizações podem melhorar seu desempenho e fornecer melhores serviços (BOYNE, 2010).

Uma organização pode mudar facilmente um único produto ou uma pessoa. Mas mudar, digamos, uma visão ou uma estrutura sem mudar mais nada é tolo, apenas um gesto vazio. Em outras palavras, onde quer que você intervenha nessa equação, tem que mudar tudo que está embaixo. Por exemplo, não faz sentido mudar estrutura sem mudar sistemas e pessoas, ou mudar visão sem repensar posições estratégicas e sem re-projetar programas e produtos. Finalmente, tudo isso pode variar de explícito e formal, até muito implícito e informal. Assim, uma posição estratégica pode ser mais deliberada (formal) ou mais emergente (informal), enquanto que pessoas podem ser mudadas formalmente através da educação ou informalmente através de treinamento e aconselhamento. (MINTZBERG, 2007).

A análise das estratégias e analogias similares em outros campos fornecem algumas informações essenciais para as dimensões básicas, natureza e projeto das estratégias formais.

Primeiro, estratégias formais eficazes contêm três elementos essenciais: (1) as metas (ou objetivos) mais importantes a serem atingidas, (2) as políticas mais importantes que orientam ou limitam a ação e (3) as principais seqüências de ação (ou programas) que levarão ao cumprimento das metas definidas dentro dos limites estabelecidos. Os recursos devem ser alocados em padrões que garantam recursos suficientes para que todas as forças sejam bem-sucedidas, independentemente de seu custo/ganho relativo.

Segundo, estratégias eficazes se desenvolvem ao redor de alguns poucos conceitos e forças principais, que lhes dão coesão, equilíbrio e foco. Algumas forças são temporárias; outras podem ser mantidas até o fim da estratégia.

Terceiro, a estratégia lida não apenas com o imprevisível, mas também com o desconhecido. Para as principais estratégias empresariais, nenhum analista pode prever as formas precisas por meio das quais todas as forças opositoras vão interagir umas com as outras, ser distorcidas pela natureza ou pelas emoções humanas, ou ser modificadas pela imaginação e reações intencionais de oponentes inteligentes.

2.3. Inovações em Gestão

Inovação em gestão pode ser compreendida como a geração e implementação de uma prática, processo, estrutura ou técnica de gerenciamento que é nova para o estado da arte e tem como objetivo promover as metas organizacionais (VACCARO, 2012). As

instituições se encontram em permanente desafio com as alternâncias rápidas nos contextos da sociedade atual.

Uma inovação flexível é aquela em que há uma ampla gama de possíveis configurações pós-introdução que a inovação pode assumir e a velocidade de transição entre essas configurações é rápida (MCKINLEY, 2014).

Destaca-se que a crescente demanda por mais participação social na construção de políticas públicas e por qualidade nos serviços públicos, as quais emergem recorrentemente em meio a restrições de natureza fiscal e da necessidade de busca por mais confiança e legitimidade por parte dos governos, tendem a pressionar por inovações no setor público (CAVALCANTE, 2017).

Para Lynn (1997), a inovação no governo estaria devidamente definida como uma transformação fundamental, disruptiva e original das tarefas essenciais da organização. No entendimento do autor, a inovação muda estruturas profundas, modificando-as permanentemente. Assim, a diversidade de tarefas e os incentivos em uma organização, seja esta pública ou privada, são objetos de análise ao longo da existência de uma instituição.

Já Mulgan (2007) reporta que a mais simples definição da inovação no setor público engloba ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que elas sejam, ao menos em parte, novas (em vez de melhorias incrementais); que estejam implementadas; e que sejam úteis.

A inovação gerencial pode ser desenvolvida não necessariamente por executivos da alta gerência, mas seu papel pode ser fundamental na criação de um contexto organizacional que leve à experimentação e à introdução de novos processos, práticas ou estruturas. Os líderes também podem impactar a inovação gerencial reduzindo a incerteza e a complexidade associadas à sua busca, comunicando uma visão compartilhada, apoiando a mudança e desenvolvendo um certo tipo de cultura organizacional (VACCARO, 2012).

Por outro lado, as organizações do setor público devem estar atentas aos possíveis obstáculos a serem enfrentados na inovação. A observação de que mudanças frequentes de políticas, uma forte dependência de procedimentos de solução de problemas *ad hoc* e altas taxas de rotatividade entre os tomadores de decisão podem diminuir a capacidade das organizações públicas de implementar mudanças. Isto sublinha ainda mais o valor potencial das capacidades dinâmicas em ambientes públicos (PIENING, 2013).

3. Metodologia

3.1. Estudo Qualitativo

A pesquisa qualitativa não é mais apenas a pesquisa não quantitativa, tendo desenvolvido sua própria identidade. Busca entender, descrever, explicar os fenômenos sociais de modos diferentes: analisando experiências de indivíduos ou grupos, examinando interações e comunicações que estejam se desenvolvendo e investigando documentos ou traços semelhantes de experiências e interações (FLICK,2009). Neste contexto, o estudo das alterações trazidas pela publicação da RN 388/2015 buscou compreender a experiências vivenciadas pelos grupos sociais envolvidos, tais como o público interno da ANS, as operadoras de planos de saúde e os beneficiários.

Segundo Benbasat e col. (1987), a pesquisa de casos é apropriada para problemas que são difíceis, baseados na prática, onde as experiências dos atores são importantes e o contexto de ação é crítico. Tal situação se aplica no mercado de planos de saúde brasileiro, pois as ações são percebidas em arenas distintas e a dinâmica das relações se altera com o passar do tempo; o mesmo autor complementa: a estratégia de pesquisa de caso é bem adequada para captar o conhecimento dos profissionais e desenvolver teorias a partir dele. Na visão de Richardson (1999) os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmico vividos por grupos sociais.

Considerando que a RN em estudo tem pouco tempo de vida- foi publicada no fim de 2015 com entrada em vigor em fevereiro de 2016- optamos pela abordagem de caso pois ela é uma maneira apropriada de pesquisar uma área na qual poucos estudos anteriores foram realizados. Goode e Hatt (1973) afirmam que o estudo de caso se caracteriza como um meio de organizar dados e reunir informações, tão numerosas e detalhadas quanto possível, a respeito do objeto de estudo de maneira a preservar seu caráter unitário. Godoy (1995) ressalta que o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por quê" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real. Assim, este estudo de caso foi realizado buscando entender “como” a RN 388/2015 trouxe mudanças significativas nos três sítios pesquisados: público interno da ANS, operadoras de planos de saúde e consumidores de planos de saúde.

Os estudos exploratórios são “todos aqueles que buscam descobrir ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior familiaridade com fenômeno de estudo” (SELLTIZ; JAHODA; DEUTSCH, 1974). A pesquisa descritiva “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso em explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação” (VERGARA, 2004). Yin (2010) reporta que se o estudo de caso examina a natureza global de uma organização ou um programa, ele seria considerado holístico. Assim, o método adotado para este trabalho pode ser considerado como um estudo de caso único, holístico, exploratório e descritivo, pois se propõe a descrever a natureza global de uma alteração normativa, adquirindo maior familiaridade com os eventos ocorridos durante esta alteração, expondo as características da alteração e responde a pergunta “como a nova norma alterou os rumos da fiscalização da ANS”.

3.2. Entrevistas e sujeitos da pesquisa

Segundo Malhotra e col. (2005), o propósito das entrevistas é descobrir questões implícitas, onde o respondente é induzido a comentar sobre suas crenças, atitudes e informações subjacentes ao tema em estudo. Neste sentido, as perguntas das entrevistas procuraram absorver informações que não constavam de documentos oficiais, captando a percepção implícita dos stakeholders sobre a norma estudada.

Em trabalhos de caráter qualitativo, procura-se realizar várias entrevistas, curtas e rápidas, conduzidas em ambiente natural e num tom informal. Existem, no entanto, situações onde o pesquisador tem que optar por uma entrevista mais formal. A entrevista pode ser gravada, tornando os dados obtidos mais precisos (GODOY, 1995). Neste rumo de ideias, as perguntas das entrevistas estruturadas buscavam elucidar quatro pontos principais: (i) a situação do mercado de planos de saúde antes da entrada em vigor da RN 388/2015; (ii) a necessidade de mudança da norma para atingir os objetivos determinados; (iii) a participação da sociedade na elaboração da nova norma; (iv) a percepção dos resultados alcançados, pelas partes envolvidas, após a entrada em vigor da norma.

Freitas e col. (2011) apontam que as entrevistas devem ser realizadas com indivíduos da organização que conheçam profundamente a rotina organizacional e validada com a opinião de outras pessoas. Assim, a população do estudo foi constituída por atores-chave do setor de Saúde Suplementar, abarcando o ponto de vista de diversos agentes do segmento.

Foram realizadas ao todo sete entrevistas com representantes de perfis diferenciados, sendo cinco destes atores pertencentes a ANS, nas seguintes posições hierárquicas dentro da organização, à época da publicação da Resolução Normativa 388/2015:

- Diretor (a) de Fiscalização;
- Diretor (a) - Adjunto(a) de Fiscalização;
- Gerente - Geral de Assessoramento e de Ajuste de Conduta¹;
- Gerente de Atendimento, Mediação e Análise Fiscalizatória;
- Coordenador (a) de Mediação e Análise Fiscalizatória;

A escolha destes atores-chave na ANS se justifica pela participação ativa na elaboração e implementação da RN 388/2015. A abordagem destes atores foi realizada inicialmente através de e-mail e, posteriormente, pessoalmente, quando se explicou o objetivo das entrevistas e garantindo o caráter sigiloso aos nomes dos entrevistados. Estas entrevistas foram realizadas pessoalmente, na sede da ANS, Rio de Janeiro, durante o segundo trimestre de 2018.

Em outro giro, para obter o ponto de vista da defesa do consumidor, foi realizada entrevista com a Secretária Nacional de Defesa do Consumidor. Esta entrevista apresentou perguntas que buscavam responder duas questões relevantes: (i) o sentimento do consumidor brasileiro de planos privados de assistência à saúde antes da entrada em vigor da norma e; (ii) a mudança ou permanência desta percepção do consumidor após a vigência da RN 388/2015. A solicitação desta entrevista foi realizada através de e-mail, quando foi realizada a explicação sobre o seu objetivo e fornecida a garantia de sigilo ao nome do entrevistado(a). Realizamos a entrevista na sede do Ministério da Justiça, em Brasília/DF, no mês de junho de 2018.

Por fim, para se obter o ponto de vista das Operadoras de Planos de Saúde, foi entrevistada a representante da ABRAMGE - Associação Brasileira de Planos de Saúde. Esta entidade foi escolhida por ter reconhecimento no mercado de planos de saúde no Brasil, sendo uma entidade sem fins lucrativos, cobrindo mais de 20 milhões de beneficiários, ou seja, 30% dos cerca de 70 milhões de clientes da saúde suplementar brasileira. O chamado Sistema Abramge engloba ainda o Sindicato das Empresas de Medicina de Grupo (Sinamge), o Sindicato das Empresas de Odontologia de Grupo (Sinog) e a Universidade Corporativa

• ¹ Este cargo não mais existe dentro da ANS. Foi substituído pelo cargo de Gerente-Geral de Operações Fiscalizatórias

Abramge (UCA). Esta entrevista buscou esclarecer dois aspectos principais: (i) a visão da fiscalização dos planos de saúde previamente a publicação da RN 388/2015; (ii) aspectos operacionais influenciados pela implementação da nova lógica imposta pelo normativo. A solicitação desta entrevista foi realizada através de e-mail, quando foi realizada a explicação sobre o seu objetivo e fornecida a garantia de sigilo ao nome do entrevistado(a). Realizamos a entrevista na sede da ABRAMGE, em São Paulo/SP, também no mês de junho de 2018.

3.3. Documentos administrativos

Segundo Yin (2010), a abordagem às fontes individuais de evidência não é recomendada para a condução de estudos de caso. Ao contrário, um importante ponto forte da coleta de dados do estudo de caso é a oportunidade de usar diferentes fontes de evidência.

Neste sentido importa mostrar a razão de se utilizar a triangulação. Segundo Zappellini (2015), a triangulação é um procedimento que combina diferentes métodos de coleta de dados, distintas populações (ou amostras), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo, para consolidar suas conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado.

Gibbs (2009) entende que a triangulação de fontes se trata de análise de diferentes dados, resultantes de entrevistas, observações e documentos. As descobertas advindas deste método permitem que ocorra a convergência de evidências e reforçam a validade do constructo.

Conforme ensinamentos de Yin (2010), documentos administrativos, tais como relatórios de progresso e registros internos devem ser usados cuidadosamente e não devem ser aceitos como registros literais dos eventos ocorridos. O uso mais importante dos documentos é para corroborar e aumentar a evidência de outras fontes.

Bruchez (2015) entende que os registros de arquivos podem ser: arquivos disponibilizados pelo governo federal, estadual e local; registros de serviços; registros operacionais; mapas e gráficos. Destarte, dois documentos originados de órgãos de controle que versavam sobre a resolução normativa em estudo foram analisados: o relatório do Tribunal de Contas da União e o relatório da Controladoria Geral da União.

Em seguida, descrevemos o processo de codificação dos dados. Este processo foi realizado com todas as fontes da pesquisa.

3.4. Processo de codificação.

Em “Qualitative analysis of interview data”, Kent Lofgren propõe um método de codificação, no qual os passos indicados a seguir estão baseados:

Passo 1: Leitura de transcrições:

- Ler diagonalmente as transcrições;
- Anotar as primeiras impressões;
- Ler mais cuidadosamente as transcrições;
- Ler cada linha das transcrições.

Passo 2: Rotular relevâncias, codificando palavras, frases, sentenças, seções, ações, atividades, conceitos, processos:

- O que é relevante?
- O que se repete;
- O que surpreende;
- O declarado pelo entrevistado como relevante;
- Algo similar ao lido pelo pesquisador;
- O que lembre uma teoria ou conceito.

Passo 3: Priorização de códigos e criação de categorias

- Checar os códigos;
- Combinar os códigos;
- Reduzir a quantidade de códigos;
- Preservar os códigos importantes;
- Agrupar códigos, crie categorias (temas);
- Ser imparcial, criativo e flexível;

Nesta fase, o trabalho é mais genérico; o autor está conceituando os dados da pesquisa.

Passo 4: Rotulação, classificação e conexão de categorias

- Rotular categorias;
- Descrever conexões entre categorias;

Categorias e conexões são o principal resultado do estudo, pois representam conhecimento, a partir da perspectiva dos entrevistados e da análise dos documentos administrativos.

Passo 5: Opções

- Definir se há hierarquia entre categorias;
- Definir a escala de importância das categorias;
- Desenhar uma figura (framework) que sumarie os resultados.

Passo 6: Descrição de resultados

- Resultados – descrever categorias e como se conectam – linguagem neutra, objetiva, não interpretar resultados;
- Discussão – descrever interpretações, discutir resultados, comparar e referenciar estudos prévios de fontes relevantes, de teorias e conceitos consagrados.

3.5. Plataforma eletrônica de análise de dados

NVivo™ é uma plataforma para análise de dados não estruturados e se enquadra na classificação de software para análise de dados qualitativos assistida por computador, visa auxiliar o gerenciamento, a organização, exploração e compartilhamento de dados e resultados de pesquisas qualitativas, através de suas ferramentas de classificação, seleção e agrupamento de informações. No presente estudo o NVivo™ foi empregado no processo de análise e tratamento de dados, inclusive de codificação e geração de modelos.

4.1.1.1 Mudanças no aspecto operacional

A representante da entidade ressaltou a necessidade da consolidação de normativos de fiscalização em saúde suplementar em um único normativo. A elaboração de diretrizes claras sobre o que deverá ser feito, por quem e quando, explicitando-se os benefícios esperados (ALEXANDER, 1985) trazem uma maior clareza em relação ao futuro. A ampla dispersão normativa dificultava a compreensão por parte do setor regulado. Ainda que as operadoras tivessem que se ajustar internamente para as novas determinações da agência reguladora, uma maior clareza por parte da fiscalização foi vista com bons olhos pelo mercado:

Era muito esparso, uma Resolução falava do processo, outra falava da penalidade, outro falava da NIP, o outro falava do “Olho-Vivo”, é que eu não me lembro mesmo qual eram esses normativos, RN 48, RN 223, RN 343. Então você imagina, pra gente que lida na área do Direito já era complicado, imagina para aquele que não está nem ligado a área do Direito, digamos assim, as empresas, embora existam empresas de grande porte, que tem setores jurídicos experientes, mas a maioria do mercado ela é composta por pequenas e médias operadoras que não tem esse suporte, digamos assim, pra poder ter acesso a esse tipo de informação e é complexo fazer o acompanhamento disso no dia a dia(...)

A execução da estratégia não consiste de simples táticas, mas de um sistema capaz de fazer com que as ações sejam realizadas através de questionamentos, análises e acompanhamento; uma disciplina para integrar estratégia a realidade, alinhando pessoas com metas e atingindo os objetivos prometidos (ESTEVES, 2014). A inexistência da fase pré auto na nova norma, algo que era muito utilizado pelas operadoras na antiga lógica, foi apontada como um aspecto negativo pelas operadoras; esta fase representava uma última tentativa, por parte das operadoras, de prestar o acesso ao serviço para os beneficiários; nas palavras da representante da ABRAMGE:

O que a gente sentiu falta é aquela fase em que havia a possibilidade ainda de uma reparação anterior à autuação, aquela fase que, quando ia pro Núcleo, encaminhava um ofício pra operadora, e naquele momento a gente às vezes tinha a oportunidade, mais uma oportunidade de tentar ali resolver um problema específico que

tivesse ocorrido. Infelizmente essa fase foi suprimida pela 388.

Os indivíduos são levados a tentarem se recuperar de uma situação de declínio, buscando a recuperação através do comportamento de busca de risco que oferece a possibilidade de reverter a perda sofrida pelos indivíduos, sendo este o ponto de vista da inovação vista como a “necessidade é a mãe da inovação” (MCKINLEY, 2014). A ANS, compreendendo que a alguns mecanismos poderiam ser implementados para promover o encerramento do processo de fiscalização, buscou ferramentas inovadoras. Em muitas ocasiões, em que as operadoras não refutam a existência da infração, o desconto de 40% se mostrou eficaz para a celeridade. Neste rumo de ideias, um ponto de muita discussão, tanto interna quanto externamente, tal instituto foi abordado por uma ótica diferenciada; apesar de ser compreendida como uma inovação, a representante rebate o argumento que este foi mais um “benefício” prestado às operadoras:

E eu sei que pelo lado do consumidor isso não é visto com bons olhos: “Ah, a ANS permitiu dar desconto pra pagar a multa, o pessoal vai começar a descumprir a norma e pagar a multa com desconto que sai mais barato que cumprir o contrato...”. Não é bem assim não. As operadoras relutam muito em pagar multa.

É muito difícil vocês receberem as multas das operadoras, elas relutam muito. Mas esse tipo de instrumento faz com que haja alguns casos em que não tem como a operadora se defender, realmente houve extrapolação de prazo, ou a infração ficou evidenciada de uma certa forma, pelo menos ela ter uma possibilidade dela levar isso, tirando o encargo da máquina administrativa e trazendo algum benefício econômico-financeiro.

Na visão de Anderson e Anderson (2001), a gestão de uma mudança organizacional deve considerar três elementos: conteúdo, pessoas e processos. Os processos correspondem ao como as mudanças no conteúdo e nas pessoas são planejadas, desenhadas e implementadas. A mudança no processo irá englobar as ações que produzirão as mudanças no conteúdo e nas pessoas. Neste rumo, a mudança que foi o ponto de virada da norma: como antes da entrada em vigor da RN 388, após a fase da análise fiscalizatória da NIP, o fiscal do núcleo ainda tinha a prerrogativa de verificar a admissibilidade da lavratura do auto de infração, fase que foi retirada no atual normativo, a celeridade do processo sancionador era comprometida. A dinâmica adotada pela nova norma na fase NIP, com seus prazos e peculiaridades bem

definidos, foi vista com bons olhos pelas entidades do setor:

(...) acho que também a dinâmica que foi dada pela 388 ela foi estabelecendo uma dinâmica mais coerente, dentro das suas etapas, você tem lá uma etapa preliminar da NIP, com seus prazos e suas peculiaridades e depois vem a parte sancionatória propriamente dita pois quando você não resolve na NIP vai pro auto de infração, representação, dependendo do caso, representação é algo que começa internamente dentro da ANS, mas assim é algo que tem uma dinâmica mais coerente, eu diria..

4.1.1.2 Realização de Oficinas de treinamento

Hrebiniak (2006) lembra que a comunicação inadequada, sem uma definição exata de responsabilidades e/ou obrigações para decisões ou ações de execução pode ser considerada uma dificuldade na implementação de uma mudança. Para mitigar este efeito, a ANS realizou oficinas de treinamento para esclarecimentos da nova norma. Nas palavras da representante das operadoras, foi uma oportunidade para se dirimir as dúvidas surgidas:

A gente fez um evento aberto, para todas as operadoras do mercado, no Maksoud, eu me lembro que lotou o auditório. (...) foi o assunto do evento, era justamente o novo normativo, depois da norma publicada. Eu me lembro bem, as operadoras ficaram com muitas dúvidas.

4.1.1.3 Benchmarking normativo

Assim como outros entrevistados, foi ressaltada a importância de um *benchmarking* na elaboração da norma de fiscalização da ANS. Mintzberg (2007) reporta o aprendizado de lições como um dos objetivos estratégicos de uma organização. As empresas fazem estudos comparativos com a intenção de adquirir o conhecimento necessário possuído pela organização em comparação e, com este conhecimento, adaptar e formular opções de ações em sua área de atuação. Alguns órgãos governamentais, tais como o Poder Judiciário e a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações - foram citados como referência comparativa:

Não querendo nem comparar com o órgão regulador, se você pegar o próprio Poder Judiciário, pra algumas ações, vamos dizer assim,

você tem requisitos pra poder ingressar com a ação. (...) a ANATEL por exemplo, você entra em contato com a sua operadora de telefonia e lá você pega o protocolo e depois você registra a sua reclamação na ANATEL.

4.1.1.4 Avaliação sistemática e participação dos *stakeholders*

A visão das partes interessadas incorpora a ideia de que partes legítimas têm um contrato expresso ou implícito com a organização. Grupos de interesse podem constituir uma força política poderosa, influenciando as estratégias das agências (JOHANSON,2009). Assim, foram feitos apontamentos indicando a necessidade de aprimoramento da norma de fiscalização em saúde suplementar, com a possibilidade de participação dos *stakeholders*; contudo, a atual norma foi entendida como um avanço no setor:

Para o início de uma caminhada longa, eu diria, pra poder compor aí conflitos, compor interesses, eu acho que ela foi muito positiva, mas precisa de muito reparo ainda, estaticamente, se você for olhar a norma, o direito, estaticamente ela não pode permanecer do jeito que está hoje, ela tem e merece ser revisitada e acho que até por conta disso que a própria diretora teve a iniciativa de visitar esse normativo e trazer o código de infrações, até pra poder unificar as próprias, a 124² com a 388, acho que faltou isso, englobar aí nesse material todo aí que foi preparado pela ANS, as tipificações, visitar os valores de multa, a questão de proporcionalidade, de razoabilidade, eu acho que ainda é necessário.

Por fim, a importância de uma avaliação sistemática e periódica de inovações normativas, com a integração de visões, tanto dos reguladores quanto dos envolvidos na cadeia econômica do mercado deve ser considerada uma boa prática de Governança. Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) entendem a governança colaborativa como um sistema de dinâmica interna própria, em que as partes trabalham em conjunto para atingir seus objetivos, nem sempre explícitos, sistema esse existente dentro de um contexto multifacetado (político, econômico, social, histórico, cultural etc.), influenciado por variáveis externas, gerando impactos e se retroalimentando a partir das ações realizadas. Tal entendimento se alinha com a necessidade

2 RN 124 - Dispõe sobre a aplicação de penalidades para as infrações à legislação dos planos privados de assistência à saúde.

de se observar “todos os lados da questão”, trazido pela representante do setor, enfatizando que as operadoras de planos de saúde prestam um serviço à população que não deve ser descontinuado.

Não pode deixar de pensar em todos os lados. A mesma coisa vale pra aplicação das multas. A mesma coisa vale pra uma liminar, quando um juiz autoriza uma cobertura de um medicamento que não tem registro na ANVISA, que é experimental, qual o impacto daquela decisão? O impacto econômico, tem que levar em consideração. Isso vai ser impactado no todo, a empresa como um todo, ela vai ter que diluir isso, não tem como. A gente não faz mágica com dinheiro. A gente faz assim com o nosso orçamento, ele não surge do nada, a gente tem um valor para gastar, se a gente gastar a mais a gente vai ficar no vermelho. A mesma coisa com a empresa. Na imposição da multa é a mesma coisa. Não pode ser só uma carga técnica, a gente tem que ter um olhar do que aquela multa vai produzir para todo o sistema, para toda a operadora, a decisão daquele juiz vai acarretar para todo o sistema. Então, assim, são pensamentos que a gente tem que trazer ali, do impacto econômico que aquilo vai trazer ali naquele mundo, naquele ambiente. A gente tem que ter uma visão de coexistência de fatores, a gente tem que pensar em todas as “caixinhas”, não adianta pensar em uma “caixinha” só.

4.1.2.1 Aspectos gerais do SINDEC

A mudança é tida como um processo natural ao longo da existência das organizações (SOUZA, BALTAZAR; LENZI, 2013). Poderá haver modificação no seu direcionamento estratégico com reavaliação das suas práticas nos diferentes níveis de autoridade e responsabilidade. Assim, a necessidade de mudança foi percebida pela Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor para cumprir os mandamentos constitucionais das relações de consumo. Antes do surgimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, os dados sobre consumo eram escassos; não existia um órgão central que consolidasse as informações sobre as relações de consumo e permitisse uma análise mais aprofundada. As informações ficavam retidas nos órgãos locais de defesa do consumidor.

Tal fato dificultava o cumprimento do Código de Defesa do Consumidor, especificamente sobre a publicação do cadastro de reclamações fundamentadas, previsto no artigo 44 deste diploma legal. O primeiro cadastro em nível nacional foi concretizado em 2006.

A diversidade de realidades regionais no SINDEC deve ser lembrada. Segundo Rumelt (1984), a sobrevivência em um ambiente complexo e de incertezas e as dificuldades em lidar com tecnologias inovadoras levam as organizações a utilizar estratégias que só devem ser formuladas depois de uma análise ambiental e de uma validação de suas forças e limitações. Nesse contexto, aumentou o entendimento do problema de relacionamento da organização com o seu ambiente, passando a ser encarado como estratégico. Assim, alguns procon's, percebendo a importância de adaptação à demanda, reforçaram sua estrutura, enquanto outros se encontram em condições muito precárias.

O surgimento do Boletim Sindec demonstra o esforço da publicização dos dados. O papel principal da estratégia no modo de governança é formular princípios para identificar possíveis parceiros de interação e estabelecer padrões de interação apropriados (JOHANSON, 2009). Destarte, foi reunido tudo o que acontece em um determinado ano, em se tratando de relações de consumo, e publica-se o balanço das reclamações, separando por segmento setorial, o total de atendimentos no ano anterior, o tipo de reclamação, as reclamações Extra Procon - que não são relações de consumo - e as consultas, bem como o perfil das pessoas que vão no PROCON, a faixa etária, gênero, os principais problemas e os assuntos mais demandados.

Hoje a gente tem o boletim SINDEC. Por quê? Por que o cadastro de informações fundamentadas ele representa apenas 15% de tudo que chega no Procon. Então se eu tenho um boletim que representa

2 milhões 400 mil atendimentos por ano, o Procon fez muito mais que apenas esses 15%, do que essa reclamação. Ele fez coisa na CIP, ele fez muita coisa no telefone, no atendimento preliminar, então a gente faz o boletim, porque mostra o volume muito maior das coisas.

Nos casos em que o conflito entre o fornecedor e o consumidor se instala, existe a tentativa de mediação no âmbito do SINDEC. Em diversas oportunidades, o procon realiza uma verificação de elementos mínimos para abertura de demanda. Desta maneira, a demanda tem uma maior qualificação de entrada.

Nadler e Tushman (1990) ressaltam que a mudança incremental se refere a componentes específicos da organização, com a particularidade de se realizar no contexto da atual concepção estratégica, do tipo de organização e dos valores predominantes. Exemplos dessas mudanças são as reformulações de estruturas, introdução de nova tecnologia e alteração nas práticas de administração de pessoas. No contexto de reformulação de estruturas, o SINDEC apresenta várias formas de tratamento de uma demanda do consumidor. O atendimento preliminar se caracteriza pela autonomia gerencial para equacionar diversos tipos de conflitos entre fornecedor e consumidor. Em várias oportunidades, um tipo de acordo é alcançado nesta fase.

A Carta de Informações Preliminares – CIP – é realizada quando o atendimento preliminar não surtiu o efeito desejado. Em algumas ocasiões um registro é reduzido a termo e a comunicação é enviada ao fornecedor para sua manifestação. Se, em até 10 dias a questão não é resolvida, o processo administrativo é aberto. Este tratamento é chamado de reclamação.

Em alguns casos, é necessária a realização de uma audiência com os conciliadores para elucidação de uma determinada questão:

Às vezes não adianta pegar o telefone, às vezes eu preciso botar todo mundo em uma audiência, eu preciso botar todo mundo em uma mesa aqui e entender o que está acontecendo, porque às vezes também a pessoa não tem condição, elas são pessoas muito humildes, né, que contratou alguma coisa, então ela acha que tem uma cobertura, ela não sabe explicar, e às vezes não tá concordando com o valor do reajuste, não entende como isso se processa, muitas vezes também o procon bóia, em certas situações, até entender o que está acontecendo.(...) Quem faz essa audiência geralmente são

outras pessoas, os conciliadores, são pessoas, vamos dizer assim, mais técnicas, são pessoas mais preparadas, não é o corpo de frente do Procon.

Diversas são as formas de tratamento de demanda nos Procon's. Em função do perfil de cada Procon e da demanda apresentada, a finalização pode ser distinta. Em alguns casos, o Procon sanciona individualmente; em outros, o Procon verifica as condutas reiteradas. Ainda, alguns Procon's sancionam a partir de um processo de fiscalização. Neste processo fiscalizatório, que pode vir de uma denúncia, pode vir de ofício, percebe-se a característica de atuação do fornecedor.

O surgimento do Plano de Defesa do Consumidor – PLANDEC – foi um “ponto de virada” no quantitativo de demandas de relações de consumo. Pessoas que não estavam abarcadas em alguns setores da economia, tais como telefonia celular e planos de saúde, passaram a ter acesso a estes tipos de serviços, aumentando consideravelmente o número de reclamações. Neste esteio, o PLANDEC trabalhava com 3 eixos de atuação: fortalecimento do sistema nacional, prevenção do sistema nacional de defesa do consumidor, a prevenção e redução de conflitos nas relações de consumo. Johanson (2009) lembra que a governança ocorre entre muitos e não poucos atores. As redes desempenham um papel importante no estudo da governança, significando não apenas a multiplicidade de atores, mas também os diferentes tipos de atores. Assim, vários órgãos da Administração Pública apresentavam especialistas na composição do PLANDEC, trazendo o conhecimento técnico e a experiência setorial: agências reguladoras, ministério da saúde, ministério público do trabalho, dentre outros.

O modelo de federação adotado no Brasil pressupõe a autonomia dos entes federativos. Os procons regionais são autônomos, não existindo uma hierarquia entre os Procons estaduais e o SINDEC. Contudo, existe uma posição de orientação das ações para os Procon's regionais. Quando documentos técnicos são elaborados pelo SINDEC, embora não tenham um poder vinculativo, a orientação normalmente é seguida.

Algumas ações se destacam dentro do SINDEC: o Projeto *Indicadores Públicos* tem relevância na mitigação de conflitos entre fornecedores e consumidores. Sales (2006) reporta que na mediação o poder de decidir como o conflito será solucionado cabe às pessoas envolvidas. Somente os indivíduos que estão vivenciando o problema são responsáveis por um possível acordo. O mediador somente facilitará o diálogo, não lhe competindo poder de decisão. Neste rumo de ideias, o SINDEC convidou algumas empresas que figuravam em posições de destaque no *ranking* do boletim SINDEC para participar do programa, que tinha um caráter

voluntário. Consistia na estipulação de metas auto-impostas, que seriam estabelecidas pelas próprias empresas, em 3 dimensões: redução de número de demandas nos Procon's, aumento de resolutividade no âmbito da CIP, e aumento da resolutividade em audiências. Durante três anos o projeto-piloto foi realizado e indicou que as empresas começaram a aderir as propostas colocadas pelo sistema.

4.1.2.2 Assuntos relacionados à saúde suplementar no SINDEC.

Impende ressaltar que, dentre outros assuntos relacionados ao consumo, demandas com planos de saúde não são considerados de alta frequência quando comparados com outros setores. Sob a ótica de Mankins e Steele (2005), um forte processo de monitoramento do desempenho pode ser considerado como um fator importante para o sucesso de uma mudança. Neste sentido, os resultados dos monitoramentos realizados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor apontam que a RN 388 trouxe um equilíbrio nas relações de consumo no setor de saúde suplementar, quando comparado com outros setores da atividade econômica:

(...) se você me pergunta do ponto de vista dos assuntos da Saúde Suplementar, por exemplo, é um assunto muito demandado nos Procon's? Não. Não é. Ele não tem um percentual grande não.

(...) telecomunicações 20%, Assuntos Financeiros 20%, a gente tem o comércio eletrônico que vem crescendo, banco de dados, cadastro positivo, é algo que vem aumentando, o Serasa Experian. Mas esse percentual de Saúde Suplementar, ele não é muito, se você comparar com outro (...).

A questão dos planos acessíveis, um projeto divulgado pelo Ministério da Saúde e ainda não-implementado, foi ressaltado pela transparência; o consumidor deve estar ciente, no ato da contratação, das coberturas que terá direito.

Melhorar a coordenação vertical e horizontal entre os atores do governo e os grupos de partes interessadas pode ser visto como uma contramedida destinada a fortalecer a coordenação de um governo mais descentralizado e organizacionalmente diversificado (JOHANSON, 2009). Assim, o reajuste do plano individual e a baixa oferta no mercado dos planos contratados individualmente tem sido motivo de debate no SINDEC; na mesma linha de ideias, o índice máximo de reajuste do plano coletivo, que não é regulado pela ANS, é alvo de

discussão sobre a necessidade de se atribuir à ANS a competência da determinação do índice máximo de reajuste também nesta modalidade de contratação.

A rescisão unilateral em planos coletivos, por parte da pessoa jurídica contratante, traz o embate sobre insegurança da permanência do beneficiário em um plano de saúde:

Rescisão, é um outro ponto também que eles batem muito. Eu tô num plano coletivo, daqui a pouco rescinde, acabou! Eu não tenho nenhuma garantia nisso.

A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos de forma congruente (BRINKERHOFF, 1996). Nesta linha, um obstáculo citado na coordenação da política das relações de consumo no mercado de planos de saúde foi a dificuldade de se efetivar uma regulação dos prestadores hospitalares; sendo um *player* relevante na cadeia de valor, se torna importante sua participação na discussão de uma melhor regulação. Assim, o SINDEC teve oportunidade de discutir com os prestadores de serviços de saúde e a necessidade de se manter o equilíbrio econômico - financeiro, com o intuito de preservar a continuidade na prestação de serviço.

Ano passado a gente começou, chamamos os hospitais aqui, foi uma reunião muito difícil, isso inclusive foi trazido pelas próprias operadoras, dizendo: “Quem regula hospital?” Ninguém regula o hospital. “Eu quero saber quanto é pra eu internar? Quanto é uma internação? Quanto eu paguei por este procedimento? Quanto é a gaze?” Quando a operadora diz que vai quebrar, onde é que está o seu ponto de gargalo? Os hospitais, então, um problema. Ninguém regula. A gente tentou conversar com eles e foi muito difícil, eles disseram que não dá pra dar transparência, que você vai tabelar preço (...).

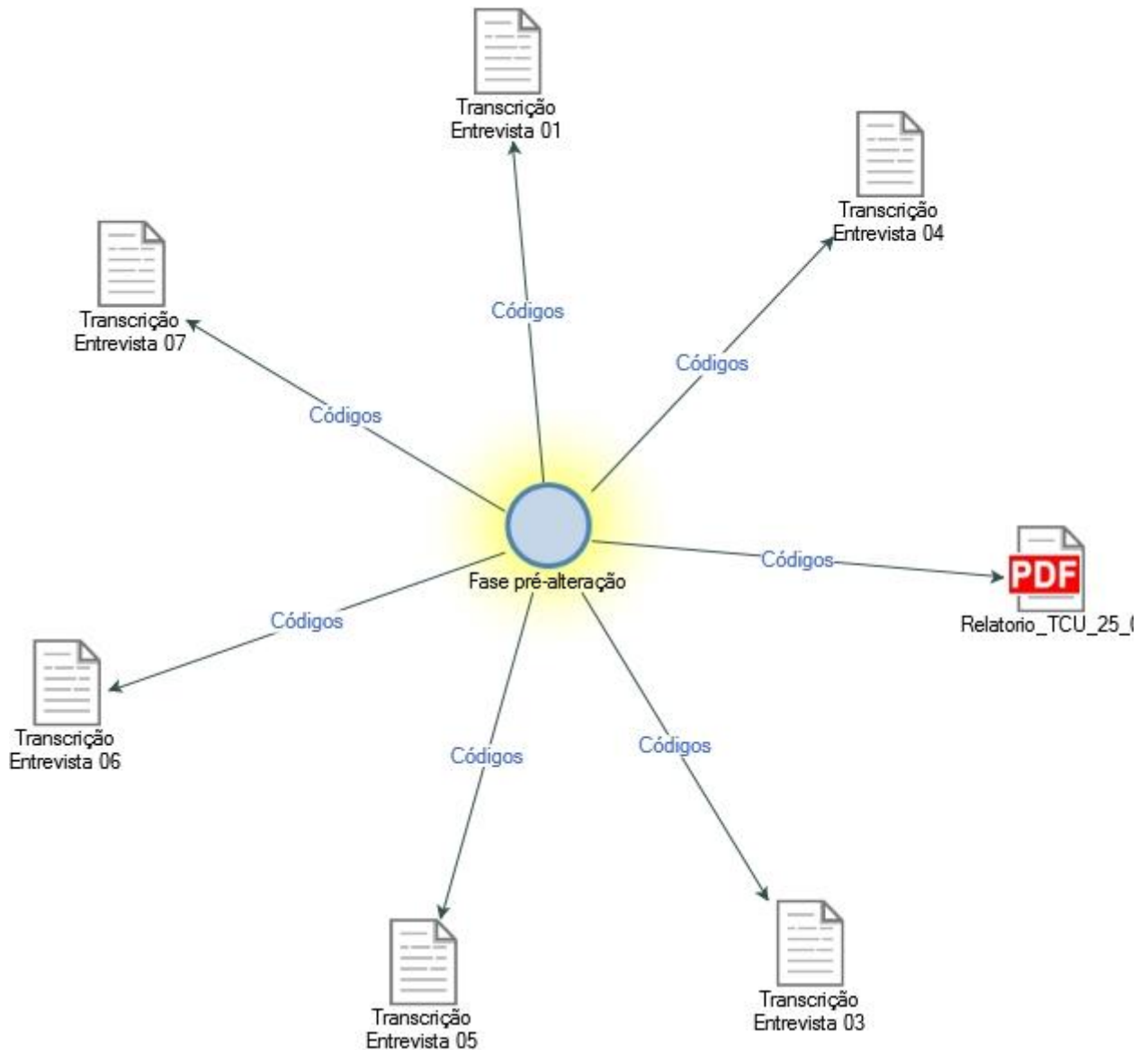


Figura 06 – Diversidade de fontes abordando o tema *fase pré-alteração*, codificada a partir da transcrição das entrevistas com os atores-chave da ANS.

Fonte: Autor

Maertins (2016) abordou amplamente a perspectiva estratégica das instituições, em especial a perspectiva do processo, que discute como organizar de maneira eficiente as atividades para usar efetivamente diferentes instrumentos de previsão estratégica.

Já na perspectiva da capacidade, lembra Maertins (2016), a administração e a organização como um todo, devem ser capazes não apenas de identificar sinais fracos, mas também para reagir com antecedência suficiente para defender e obter vantagens competitivas ou pelo menos para garantir a implementação consistente da estratégia.

Neste rumo de ideias, um dos dirigentes lembrou que os indicadores gerenciais

eram comprometidos no cenário existente; o processo era muito lento e o seu longo período de conclusão comprometia diplomas pactuados, tais como contrato de gestão:

(...) e ela tinha ainda este condão de comprometer muito o nosso indicador, (...), o índice de abertura e conclusão de processo. Comprometia porque havia uma fase desnecessária que protelava a abertura do processo.

Neste contexto, Piening (2013) reporta que as organizações públicas são confrontadas com suas capacidades dinâmicas, que são compreendidas como as capacidades de integrar, construir e reconfigurar as competências internas e externas para lidar com ambientes em rápida mudança, especialmente em mercados de alta velocidade, tais capacidades são reconhecidas como uma fonte de vantagem competitiva sustentada e um pré-requisito para a sobrevivência organizacional a longo prazo. Um dos servidores da ANS comenta como a ausência das capacidades dinâmicas traziam consequências administrativas:

Administrativamente aquilo estava gerando um caos porque você tinha um volume de trabalho, de etapas, de complexidade, de confecção de ofícios, de peças de instrumento, de um sistema não eletrônico de trabalho, que geravam uma morosidade administrativa e um acúmulo de trabalho por falta de dimensionamento correto entre quantidade de trabalho e de mão de obra disponível.

Dentre os obstáculos enfrentados, Hrebiniak (2006) cita a comunicação confusa de responsabilidade e/ou obrigação para decisões ou ações de execução. O grande lapso temporal existente entre o envio da demanda para o núcleo e a autuação por parte do fiscal no cenário prévio da entrada em vigor da norma pode ser ilustrado como um exemplo desta confusa atribuição de responsabilidades. A consequência era a ineficiência do processo, conforme ressalta um dos diretores:

(...) mas a análise fiscalizatória era extremamente lenta, isso eu te asseguro, e daí ela ia pro Núcleo, e daí o Núcleo ainda ia estudar de novo o que alguém já tinha estudado aqui, (...)

4.1.3.2. Passivo processual e extinção da fase pré-autuação

A fiscalização da ANS vivia um momento de declínio organizacional. Segundo McKinley, Latham; Braun (2014), esta é uma condição na qual uma diminuição substancial e absoluta na base de recursos de uma organização ocorre durante um período de tempo especificado. Uma consequência natural era a formação de um passivo processual de grandes proporções, onde a prescrição era um risco à viabilidade do processo de fiscalização. Nas palavras de um dos diretores:

Havia mais de 50 mil processos em passivo, além dos 20 mil processos entrantes atualmente. Era um cenário caótico, inclusive um cenário onde a prescrição se operava o tempo todo no processo. Era um risco não avaliado, que ocorria o tempo todo.

Neste rumo de ideias, Piening (2013) lembra que uma chave essencial para o sucesso das organizações públicas é identificar e desenvolver capacidades para produzir o maior valor público possível para as principais partes interessadas a um custo razoável, o que coaduna com a importância da contratação de servidores temporários para o tratamento de um passivo processual existente à época. Atkinson (2006) ressalta que a inadequação entre a estrutura organizacional e a estratégia aprofunda as dificuldades enfrentadas para implementação; tal lógica pode ser observada pela carência de mão-de-obra disponível para atuar na fiscalização dos planos de saúde. Nas palavras de um dirigente da ANS:

Tanto que foi necessário, anterior a minha chegada, a chegada da gestão aquela época, que, o que também culminou com edição da RN 388, foi a contratação dos servidores temporários. Mais de 200 servidores temporários, além dos 200 servidores que já estavam alocados na diretoria de fiscalização, na época, para tentar dar conta desse passivo processual.

Por outro lado, na interpretação de Boyne e col. (2010), a fiscalização da ANS atuava como uma organização reatora: tais organizações não tem uma estratégia real própria, mas, em vez disso, toma suas sugestões de atores poderosos em seu ambiente; existia então, a real possibilidade de prescrição do processo sancionador em função do período previsto em legislação; esta hipótese foi lembrada por um dos servidores:

Antes da 259³ por exemplo, o prazo era o prazo da prescrição do processo, 5 anos; antes da 259 era isso; você abria um processo hoje e a empresa tinha 5 anos para considerar a reparação voluntária e eficaz, agora cinco anos para uma urgência emergência é uma sentença de morte.

A realização de revisões formais, tanto da estratégia quanto da sua execução, é uma atividade permanente em uma instituição inovadora, não somente para se discutir o processo em si, mas principalmente para a busca de recursos e pessoas envolvidas no processo (RAFFONI, 2003). A fase pré-autuação, existente no cenário prévio, ilustra esta necessidade de revisão e de extinção de fases que se mostram desnecessárias à evolução do processo. Era uma fase que postergava o processo, com trocas de expedientes administrativos entre a ANS e as operadoras fiscalizadas, dificultando a celeridade processual, sendo necessária a sua exclusão, conforme destaca um servidor envolvido:

Ela não tinha uma razão de ser. Era uma fase em que a fiscalização da ANS ficava trocando ofícios com as operadoras e com prestadores, buscando subsídios para sua atuação antes da instauração do processo. O que não tem uma razão processual para ocorrer. Então em muitos casos isso levava de 2 a 3 anos, só nessa fase de busca de subsídios.

4.1.3.3. Consulta interna com os servidores

O compartilhamento deficiente ou inadequado de informações entre as pessoas ou unidades de negócios responsáveis pela execução da estratégia pode ser considerado um dificultador na sua execução (HREBINIAK, 2006). Para mitigar este efeito foi realizada previamente uma consulta interna com os servidores com o intuito de coletar subsídios para uma nova norma de fiscalização dos planos de saúde. Desta consulta - que foi considerada na época a melhor opção por se tratar de uma norma de organização interna - muitos debates se realizaram e as contribuições advindas dos servidores de toda a instituição foram analisadas por um grupo específico da Diretoria de Fiscalização. Este fato foi até interpretado como uma *exclusão* de participação por alguns servidores; entretanto, um dos dirigentes refuta esta interpretação, ressaltando o aspecto operacional diário da fiscalização:

3 Resolução Normativa 259, que estipula os prazos máximos de atendimento a serem observados pelas operadoras de planos de Saúde aos seus beneficiários.

A gente fez todas as medidas de consulta interna, de consulta pública, mas como essa norma foi concebida por um grupo de servidores, teve um grupo de servidores qualificados que pensava exatamente nestas questões que foram postas aqui, no estado da arte que a gente vivia na questão da quantidade de mão de obra, da força de trabalho em função do enforcement regulatório, ou seja, as questões finalísticas administrativas estavam envolvidas, ali você constituiu um grupo de servidores de 12 a 15 servidores na época da Diretoria de Fiscalização da qual fiz parte, a gente discutia essas questões, mas discutia de uma maneira qualificada e isso foi confundido na época como não houve participação dos servidores, sendo que os 15 que participaram eram servidores, essa participação inicial foi para confeccionar uma proposta porque é difícil você conciliar uma confecção de uma proposta tendo que fazer a diretoria trabalhar, porque a diretoria trabalhava enquanto a gente elaborava, as demandas não paravam de chegar, então você tinha um contingente trabalhando, operacionalmente falando, e você tinha que conceber uma nova realidade mais ajustada a realidade em que a gente vivia, então 15 servidores, que eram servidores que ocupavam posição-chave (...), se reuniam para discutir e confeccionar uma proposta de normativo; isso foi interpretado como as pessoas que estavam fora do grupo como “não há a participação dos servidores.

Segundo Robbins, Judge; Sobral (2010), uma das formas de se dissipar a resistência é através da comunicação. Comunicar as mudanças no processo reduzem a resistência, tanto dos *players* envolvidos quanto dos servidores da ANS. Ainda, a comunicação realizada de uma maneira apropriada facilita a compreensão da necessidade de mudança. Logo após a publicação da norma, com o intuito de esclarecer o novo normativo, foram realizadas oficinas de treinamento para orientação sobre os novos aspectos a serem incorporados. Tais oficinas foram direcionadas, tanto para os fiscais atuantes em processo sancionador quanto para as operadoras do mercado. Nas palavras de um servidor atuante deste processo:

(...) a posteriori, depois que a norma foi publicada, foram feitos treinamentos com as operadoras, foram feitas oficinas com os

núcleos e o mercado. Isso foram feitas, entendeu? Eu participei de duas oficinas da 388 para explicar como seria.

4.1.3.4. Alterações na notificação de intermediação preliminar.

As alterações efetivadas em âmbito de NIP foram consideradas importantes para se alcançar os objetivos previstos. Foram trinta e três referências codificadas em sete fontes distintas, conforme mostra o diagrama:

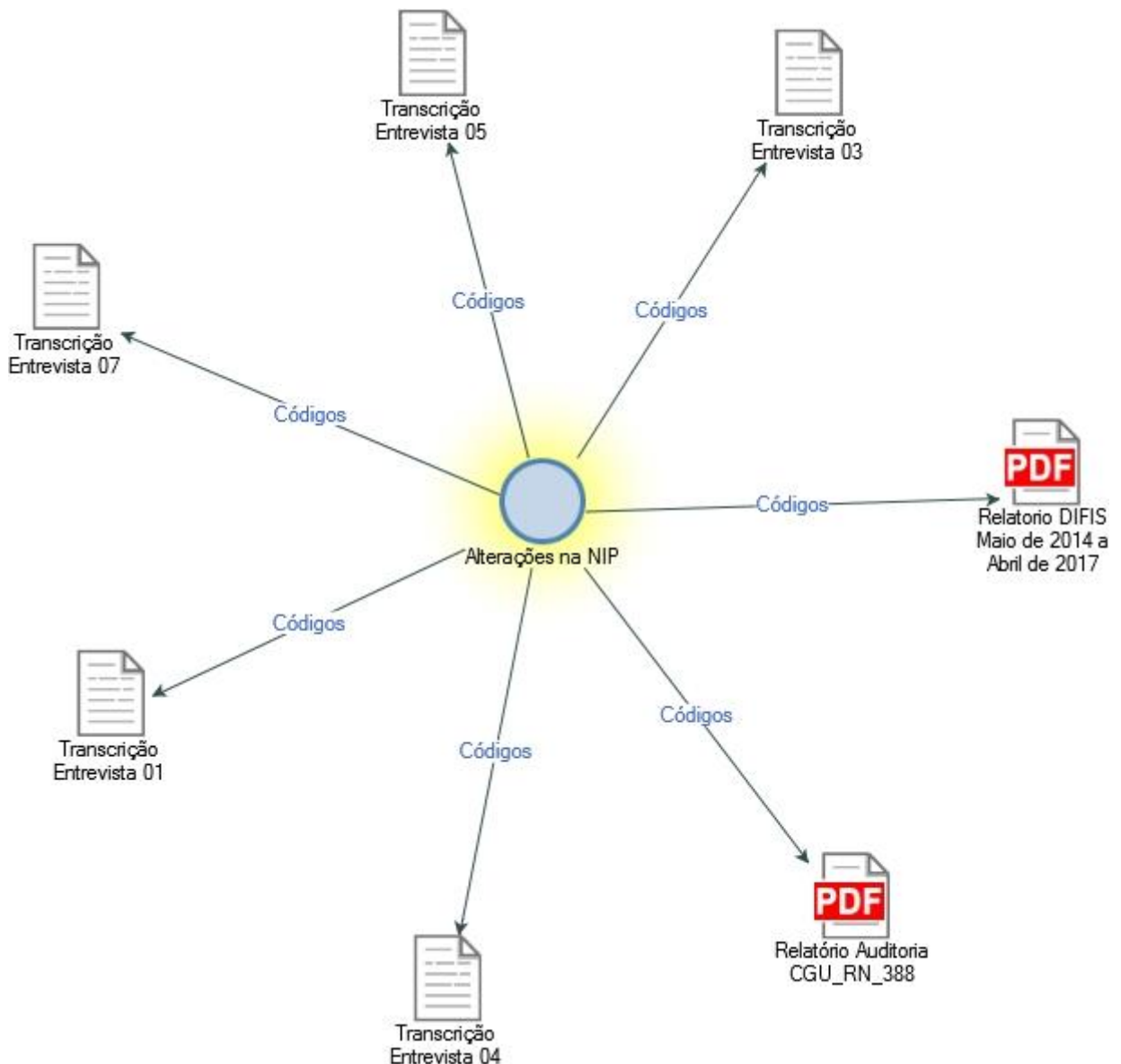


Figura 07 – Diversidade de fontes abordando o tema *alterações na NIP*, codificada a partir da transcrição das entrevistas com os atores-chave da ANS.

Fonte: Autor

Na visão de Mintzberg (2007), não faz sentido mudar estrutura sem mudar sistemas e pessoas, ou mudar visão sem repensar posições estratégicas e sem re-projetar programas e

produtos. Alguns processos precisam de aperfeiçoamento para se equiparar à visão de futuro da instituição. Neste esteio, o fato das demandas não-assistenciais terem sua análise fiscalizatória realizada com a implementação da RN 388 foi relevante para se alcançar uma maior celeridade. Se o beneficiário relatava que o problema não estava resolvido, a demanda passava diretamente para o fiscal de Nucleo, que muitas vezes arquivava o processo pois não havia uma análise prévia em âmbito de NIP. Nas palavras de um servidor envolvido com o processo:

A análise das NIP's não assistenciais, que não existia antes, isso trouxe uma celeridade, porque você evita de abrir processos que seriam encerrados logo depois. Isso evitou a abertura de processos desnecessariamente. Você teve também um ganho na celeridade processual. Esse é um ganho que é visível (...). Mas sem sombra de dúvida, infinitamente mais curto do que era.

Vaccaro, Justin, Frans e Volberda (2012) preconizam que a perspectiva da inovação pressupõe que novas práticas, processos ou estruturas sejam deliberadamente introduzidos dentro das organizações, a fim de melhorar o desempenho e a entrega de um produto final apurado. Assim, a importância da indicação da conduta infrativa na análise fiscalizatória na fase NIP foi apontado como uma mudança preponderante na norma por um dos servidores que estava diretamente envolvido no procedimento operacional da NIP:

(...) com a 388 a demanda já sai com a descrição da conduta infrativa. A partir do momento em que você tem que colocar uma conduta infrativa ali no relatório, o núcleo já vai autuar quando chegar ali o processo.

Frequentemente as organizações buscam novos procedimentos de solução de problemas nas vizinhanças das rotinas existentes, pois essas buscas estreitas prometem resultados melhores e mais confiáveis (PIENING, 2013). Uma das mudanças apontada como de maior impacto pelos servidores, a autuação imediata aumentou a resolutividade da fase pré-processual pois as operadoras empenhavam esforços para equacionar o problema nesta fase, trazendo um protagonismo para o procedimento NIP. Nas palavras de um diretor da ANS:

A análise da Nip tinha que ser de fato uma análise fiscalizatória, concluir pela ocorrência de uma infração porque isso possibilitava o meu auto de infração automático. Foi o auto de infração

automático que fez com que o índice de resolatividade da NIP subisse(...).

Sims, Fineman e Gabriel (1993) mostram que as mudanças podem ser classificadas como de primeira e segunda ordem. As de primeira ordem correspondem às mudanças no sistema, representam ajustes dos atuais métodos de execução de tarefas, tais como promover reuniões de equipe para sanar problemas de comunicação. As mudanças de segunda ordem são alterações mais radicais, levando a alterações no sistema propriamente dito. As mudanças de segunda ordem examinam as práticas correntes de trabalho, as crenças e os pressupostos básicos que sustentam essas práticas. Assim, a melhora da qualidade da atuação do analista da fase pré-processual pode ser considerada como uma consequência natural de uma mudança de segunda ordem. Tal fato pode ser comprovado pelo aumento do índice de resolubilidade⁴, chegando a uma taxa de 90%. O setor regulado também apresentou uma melhoria em suas respostas nessa fase, apresentando uma gama maior de documentação. Um dos servidores assim descreveu:

(...) mas eu acho que a análise da Nip se qualificou bastante. Hoje em dia os relatórios são mais completos, são mais circunstanciados, mais robustos, assim são melhores pra NIP, foi uma coisa positiva a qualificação.

4.1.3.5 Instauração do processo administrativo sancionador e arrecadação de multas

Já na fase pós-implementação, a norma apresentou consequências evidentes segundo os entrevistados. Foram dezessete referências em seis fontes distintas:

⁴ Numero de reclamações resolvidas sem a necessidade de abertura de um processo administrativo sancionador

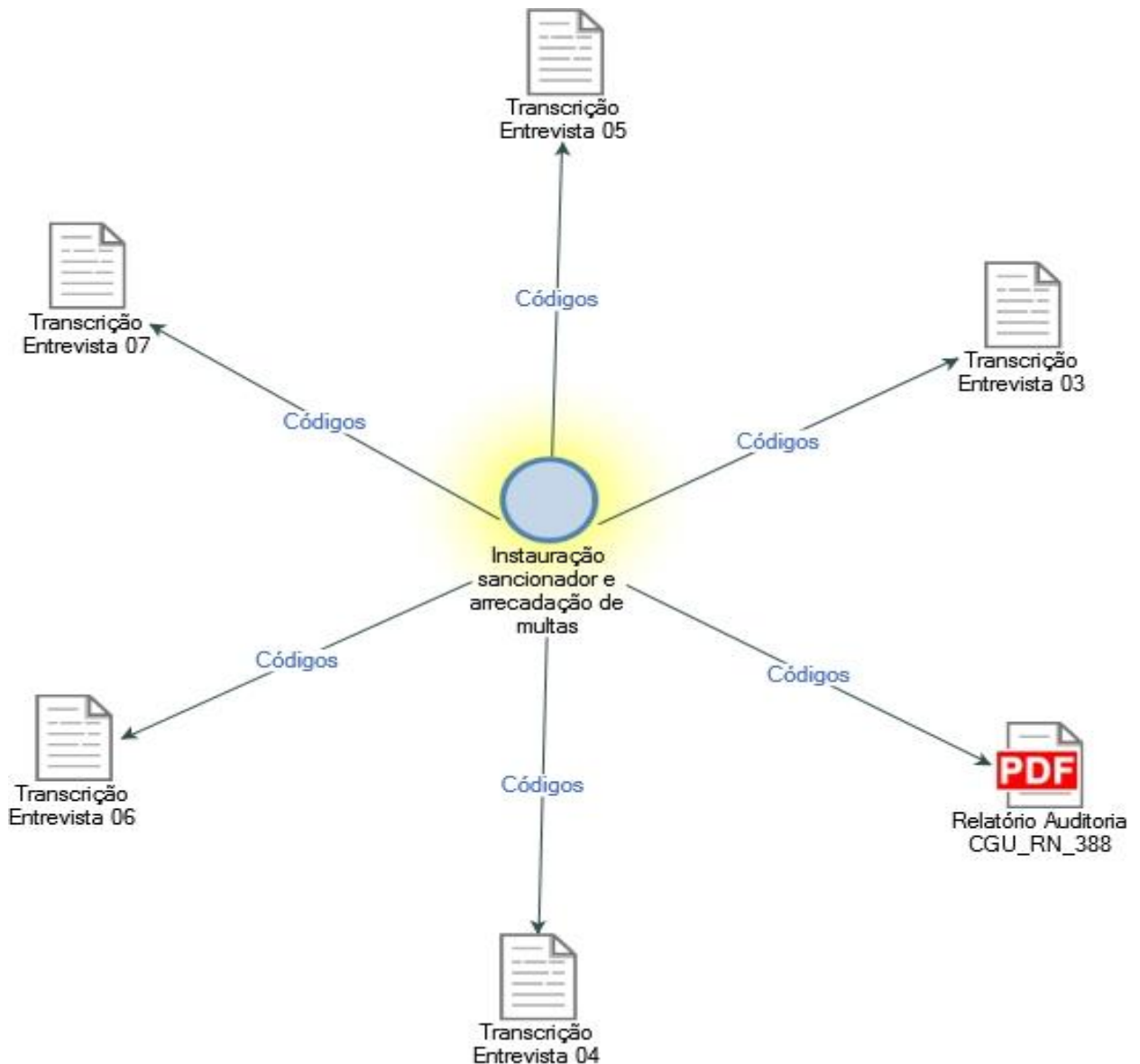


Figura 08 – Diversidade de fontes abordando o tema *Instauração de sancionador e arrecadação de multas*, codificada a partir da transcrição das entrevistas com os atores-chave da ANS.

Fonte: Autor

A perspectiva de capacidade dinâmica de uma organização inclui a capacidade da administração e da organização como um todo, não apenas para identificar sinais fracos, mas também para reagir com antecedência suficiente para defender e obter vantagens competitivas ou pelo menos para garantir a implementação consistente da estratégia (MAERTINS, 2016). Assim, uma importante consequência da implantação de uma capacidade dinâmica se reflete na diminuição do período de instalação e de trâmite do processo sancionador, bem como o aumento significativo nas multas arrecadadas. Antes da RN 388, os processos levavam muitos anos para serem concluídos e, naturalmente, as multas levavam muito tempo para serem arrecadadas. Nesta seara, se o processo demorava muito tempo pra ser concluído, a operadora não pagava a

multa dentro do próprio ano. A partir de 2015 transformações profundas aconteceram. Em 2016 a arrecadação de multas alcançou o valor de 370 milhões de reais: um recorde absoluto. Em 2017, a arrecadação chegou a 422 milhões de reais. A fase pré RN 388 foi assim descrita nas palavras de um dos diretores:

A gente não concluía o processo, por consequência também não aplicava a penalidade, como não aplicava a penalidade, também não arrecadava a multa. Era um conjunto de problemas muito grande.

4.1.3.6 Resistência interna

Lewin, Lippitt e White (1939) lembram que as mudanças nas organizações devem seguir três etapas: descongelamento do *status quo*, movimento na direção de uma nova condição desejada e recongelamento da mudança para torná-la permanente.

Seguindo esta lógica, os conflitos internos surgidos entre as equipes que realizam etapas distintas no processo de fiscalização podem ser compreendidos como uma fase de descongelamento do *status quo*. Houve uma certa resistência interna à implementação do novo normativo, especialmente por parte dos fiscais dos núcleos. Nas palavras de um dos servidores:

(...) porque eles se sentiam incomodados de emitir um auto de infração com base no relatório emitido pela equipe da NIP, porque a equipe da NIP, no relatório da análise fiscalizatória eles já faziam um relatório indicando a descrição da conduta infrativa, e aí essa demanda já chegava no núcleo e abria o processo e imediatamente eles tinham que emitir o auto de infração, então houve uma grande resistência por parte dos núcleos porque eles achavam que, eles sempre levantavam: “e se a gente não concordar com o que foi apontado na NIP?(...), e acho que também uma sensação de perda de autonomia, porque você antes fazia a apuração e concluía, agora não, e aí você tem que emitir o auto de infração para depois, mediante a defesa da operadora, avaliar e decidir, mas o auto tem que sair de imediato, então acho que foi a principal resistência.

Contudo, o caminho para esta nova condição desejada foi alcançado ao passo que a norma era compreendida pelos agentes de fiscalização; o temor que a descrição da conduta

infrativa pudesse “amarrar” o fiscal foi se dissipando:

Houve um aceite assim, no decorrer da vigência da Norma. Os núcleos começaram a dizer assim, “não tá tranquilo, tá vindo direitinho, a descrição tá vindo boa (...).

Houve um amplo debate, motivado principalmente pelos servidores que haviam idealizado o modelo de fiscalização coletiva, que nunca chegou a ser implementado por dificuldades operacionais. Alguns pressupostos, como alteração total do sistema, formação de equipes de trabalho e a quantidade de força de trabalho disponível era inexequível, e as alterações tecnológicas que eram necessárias também tornavam o modelo quase utópico.

Robbins, Judge e Sobral (2010) classificaram em fontes individuais de resistência as que residem em características humanas como percepção, personalidade e necessidades; nas palavras de um diretor da instituição, estas fontes individuais são exemplificadas por servidores que trabalhavam na fase pré-processual:

O pessoal da NIP foi um dos grupos que me deram mais trabalho, na verdade, me deram mais trabalho nisso tudo. As pessoas são naturalmente confortáveis, então são avessas à mudança, elas gostam de atuar em zona de conforto, qualquer possibilidade de mudança, qualquer mudança que se apresente para um grupo, ainda mais um grupo como esse, que era bem coeso, ele é muito homogêneo nas ideias, imediatamente aparece uma revolução, uma resistência aparece (...).

4.1.3.7. Benchmarking normativo

Hrebiniak (2006) relata que não ter orientações ou um modelo para orientar os esforços de execução da estratégia pode ser considerado como um obstáculo para uma mudança de sucesso. Para a elaboração da norma, foi realizado um *benchmarking* de legislações já aplicáveis em outros setores. A legislação de trânsito foi uma das mais importantes referências, pois permite um auto de infração automático. O ônus da defesa do auto de infração é invertido e a iniciativa passa a ser da operadora de planos de saúde. Neste rumo de ideias, outras agências reguladoras foram consultadas; contudo, existia uma grande dificuldade de comparação entre os respectivos mercados regulados, pelas características particulares do mercado de planos de saúde. Ainda, outros órgãos da Administração Pública foram consultados, aproveitando-se o

conhecimento acumulado nestes entes, tais como a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a Comissão de valores Mobiliários (CVM) e o Banco Central do Brasil.

Nós buscamos, sem dúvida, subsídios em outros agentes reguladores, agências reguladoras, mas não só agências, outras entidades reguladoras, agências como a SUSEP, CVM, Banco Central. Fizemos esse contato, fizemos esse benchmarking, aproveitamos bastante do conhecimento que nos foi passado por eles. Também aplicamos alguns conceitos aplicados ao processo civil, que consta da exposição de motivos da norma, o que conversa com o poder judiciário.

Mintzberg (2007) relata que estratégias eficazes se desenvolvem ao redor de alguns poucos conceitos e forças principais, que lhes dão coesão, equilíbrio e foco. Neste esteio, um aspecto que foi amplamente divulgado, o “desconto de 40% e de 80%”, previsto na RN 388, pode ser compreendido como uma estratégia eficaz. Ele foi inicialmente visto como um privilégio concedido às operadoras. Esse instituto trata de uma antecipação da conclusão do processo. Ao invés de se manter um processo até o final, aplicando ali recursos públicos, tanto estruturais quanto humanos, realiza-se a antecipação do processo, e com essa antecipação da conclusão, recursos públicos são economizados; ao economizar recursos públicos, se confere um incentivo para que o regulado também queira que aquele processo seja antecipado. Assim, este instituto foi um incentivo para que as operadoras abrissem mão da dialética dentro do processo. E a Administração também ganhou em performance administrativa. Por um outro lado, as operadoras já atuavam com a possibilidade de “jogar de acordo com a regra”. Nas palavras de um dos servidores:

(...) a operadora fez a conta, é que você tem uma multa para determinada infração, e você tem um procedimento. Você pode ter um procedimento que custa R\$ 200.000 e uma multa de uma negativa de cobertura que custa R\$ 80.000. Às vezes, a operadora prefere pagar a multa. Até porque quando ela nega, nem sempre o cara reclama na ANS. Então às vezes ela não paga nada, nem a multa, nem o procedimento, agora isso não é uma consequência da 388, essa conta a operadora sempre fez.

Na ótica de Hrebiniak (2016), a falta de sentimento de pertencimento de uma estratégia ou de planos de execução entre os funcionários pode ser um obstáculo à implementação da mudança. Os servidores da fiscalização da ANS entenderam que, em relação ao desconto das multas, a norma carecia de mais embasamentos. Qual seria a dosimetria deste desconto? A controvérsia neste ponto gerou conflito interno na Diretoria de Fiscalização. Nas palavras de um servidor envolvido na operação da NIP:

Um outro ponto que gerou muita controvérsia dentro da DIFIS, deixa eu ver aqui, os descontos. Os descontos, não eram uma coisa unânime. Tanto o de 40% quanto o de 80%.

4.1.3.8. Aspectos positivos e negativos

Por fim, os entrevistados(as) foram confrontados com a abordagem de aspectos positivos e negativos da implementação da norma. Dentre os aspectos positivos, quinze foram as referências originadas de seis fontes distintas, conforme o diagrama:

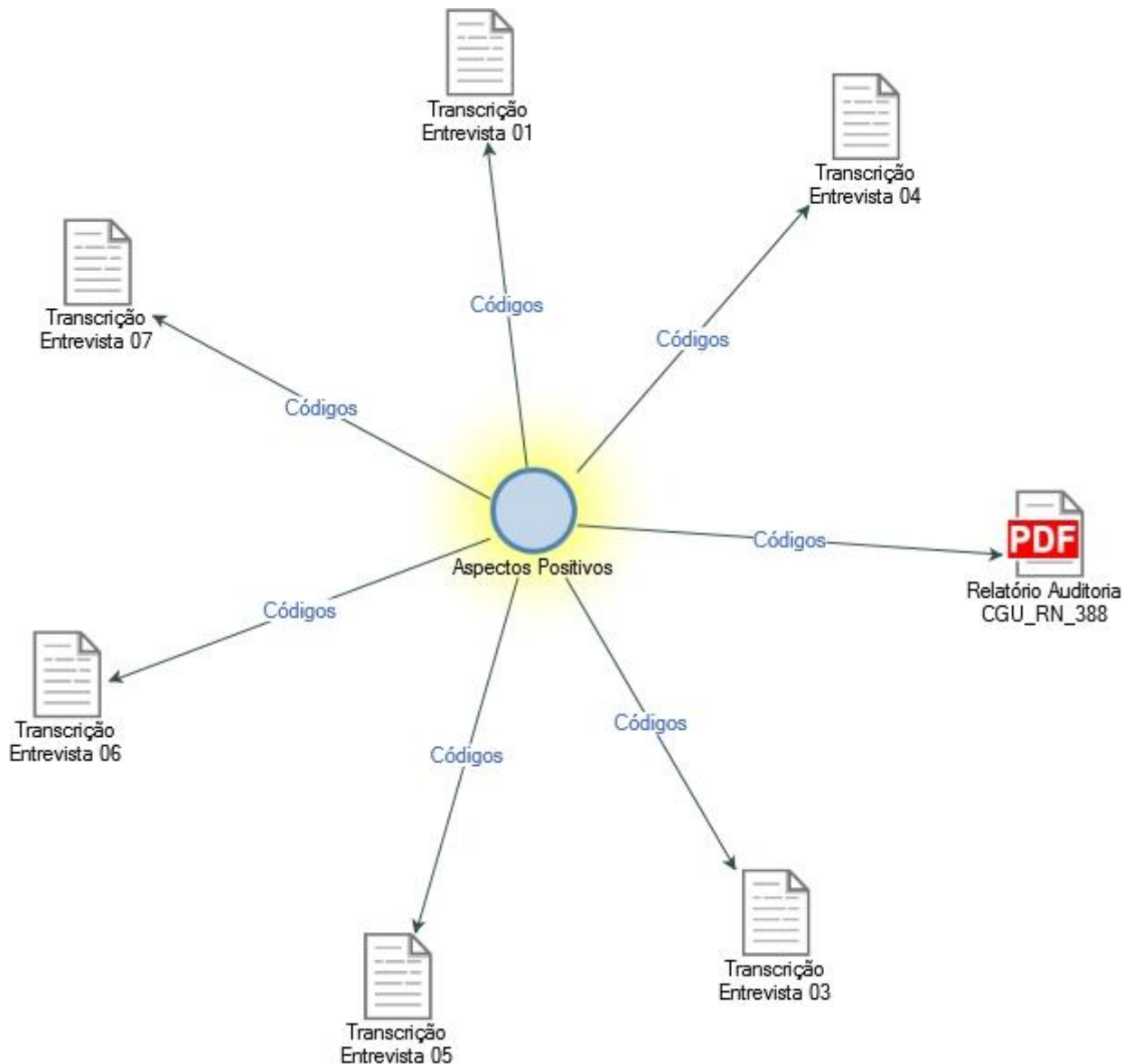


Figura 09 – Diversidade de fontes abordando o tema *Aspectos Positivos*, codificada a partir da transcrição das entrevistas com os atores-chave da ANS.

Fonte: Autor, 2018.

Um dos servidores entendeu que houve um aprimoramento profissional da equipe, com o ganho da eficiência e o abandono da prática de ações redundantes. O incremento de eficiência, medida pela celeridade das ações, pela racionalidade; em uma comparação com o cenário prévio, a ANS não trabalha mais buscando se evitar a prescrição do processo, e sim em função da materialidade da discussão do mérito. Os relatórios de fiscalização apontam esses ganhos. Nas palavras de um dos dirigentes:

O que eu posso te dizer, à distância, são os números que o próprio relatório de fiscalização mostra, celeridade, velocidade na conclusão dos processos, de arrecadação.

O fim do passivo processual foi o grande aspecto positivo. Outros aspectos também foram citados, tais como a organização interna de outras diretorias, a maneira uniformizada de trabalho, com a pacificação de entendimentos divergentes em função da dispersão normativa existente anteriormente. Uma consequência natural foi a melhora no clima organizacional.

Por outro lado, os entrevistados foram questionados sobre os aspectos negativos. Um dos servidores lembrou que houve uma diminuição da interface NIP/núcleos, pois os casos em que a demanda é encaminhada pro núcleo, por falta de documentação comprobatória, tais demandas acabam sendo arquivadas pelo fiscal do núcleo após esta documentação ser juntada ao processo. Isto gerou questionamentos, no início da implementação da nova rotina, sobre a qualidade das análises realizadas em âmbito de NIP.

A reação da mídia na época foi lembrada: a fiscalização da ANS estaria tendo uma ação exclusivamente arrecadatória. Isso teria ocasionado um desequilíbrio econômico-financeiro não ponderado ao mercado pelo grande número de autos impostos em um pequeno intervalo de tempo, gerando um *estrangulamento* das operadoras de planos de saúde. Foi um efeito negativo da norma, pois toda a celeridade imposta fez com que o estoque do passivo regulatório “saísse” ao mesmo tempo. Um dirigente reporta:

Não foi gradativo, foi tudo de uma vez, o mercado não entendeu o que estava acontecendo, achou que a agência tinha enlouquecido, queria estrangular.

Quando você estrangula na multa, como nós fizemos em dois anos seguidos, é óbvio que isso cai, isso sai de algum lugar; e aí o impacto ruim, não mensurado ainda, mas eu entendo que possa ter, é o repasse disso no reajuste dos planos aos beneficiários.

Algumas considerações finais foram trazidas pelos(as) entrevistados(as). A discussão de implementação de uma nova fase, entre o envio da demanda pelo analista da NIP ao núcleo para a lavratura de auto, uma fase “pré-auto”. Este seria um momento entre o encaminhamento da demanda para o núcleo e a abertura do processo administrativo; o fiscal poderia então fazer alguma diligência, fazer com que aquela demanda ainda possa se tornar uma demanda arquivada. Nas palavras da servidora:

(...) que tem assuntos que estão sendo discutidos, tem a árvore temática, nova possibilidade de você abrir, algo que já foi me falado, assim, uma possibilidade, não uma certeza.

O programa intervenção fiscalizatória foi lembrado. Na interpretação dos servidores, a intervenção fiscalizatória precisaria ser mais célere para ter mais força. Assim este processo teria um impacto maior no mercado, de mudança de comportamento. A partir do momento em que a operadora perde o direito da Reparação Voluntária Eficaz (RVE), que é uma das consequências do descumprimento da intervenção, ela vai cair mais no monitoramento da DIPRO, porque ela vai ter as demandas indo para o núcleo, então esse é um impacto que as operadoras evitariam. Nas palavras de um dos servidores:

Eu acho que a intervenção é um grande instrumento. E se a intervenção fiscalizatória fosse mais célere, respeitando os ciclos que foram previstos, eu acho que de repente ela teria mais força. Assim, como a NIP tem uma força muito grande. A NIP é reativa, e a intervenção é um instrumento que pode, de fato, gerar uma mudança no mercado, e que a gente ainda não percebe essa interface da intervenção na NIP. Então nesse aspecto eu acho que as operadoras ainda não se mexeram muito por causa disso.

4.2 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

4.2.1 Análise geral do relatório do Tribunal de Contas da União (TCU).

Foi realizada uma análise das conclusões do relatório da auditoria operacional nº TC 023.176/2015-6, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) com o objetivo de avaliar a atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). O foco desta auditoria era avaliar a capacidade de fiscalização da ANS. Contudo, durante a fase de planejamento, a equipe do Tribunal de Contas da União constatou a edição da Resolução Normativa (RN) 388/2015, que entrou em vigor em 15/2/2016 e revogou os seguintes normativos que tratavam das ações de fiscalização da agência: RN 223/2010, que disciplina o programa de fiscalização proativa “Olho Vivo”; RN 48/2003, que estabelece normas para instauração do processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções; e a RN 343/2010, que regulamenta o procedimento da NIP.

Através da análise léxica obtém-se uma visão preliminar da área de conhecimento em estudo. A partir das ferramentas e recursos do NVivo™, foi possível gerar análises e visualizações gráficas como a lista de palavras mais frequentes, conforme similaridades e do número de vezes que aparecem no conjunto de documentos analisados do estudo. Segue a *nuvem de palavras* extraída a partir do Relatório TCU.

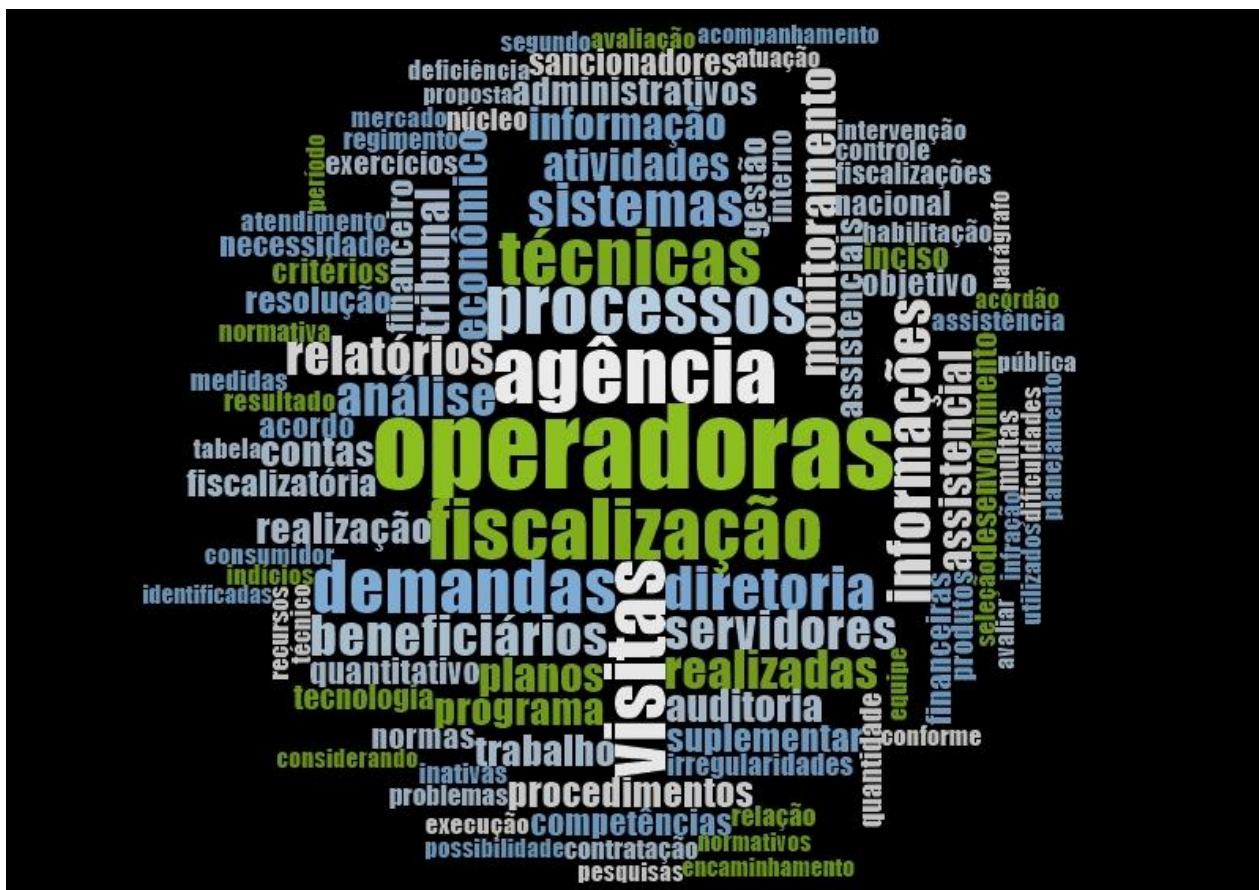


Figura 10 – Nuvem de palavras Nvivo, com mínimo de seis letras, extraída a partir do Relatório TCU

Fonte: Autor, 2018.

Creswel (2007) recomenda uma perspectiva de procedimento para propostas de pesquisa: identificar e discutir uma ou mais estratégias disponíveis para confirmar a exatidão dos resultados. A triangulação de diferentes fontes de informações de dados, com o exame das evidências das fontes deve ser utilizada para criar uma justificativa coesa para os temas.

Da leitura do documento foi realizada a codificação de oito nós no Nvivo que versavam sobre os assuntos mais relevantes sobre a alteração normativa, os quais passamos a destacar.

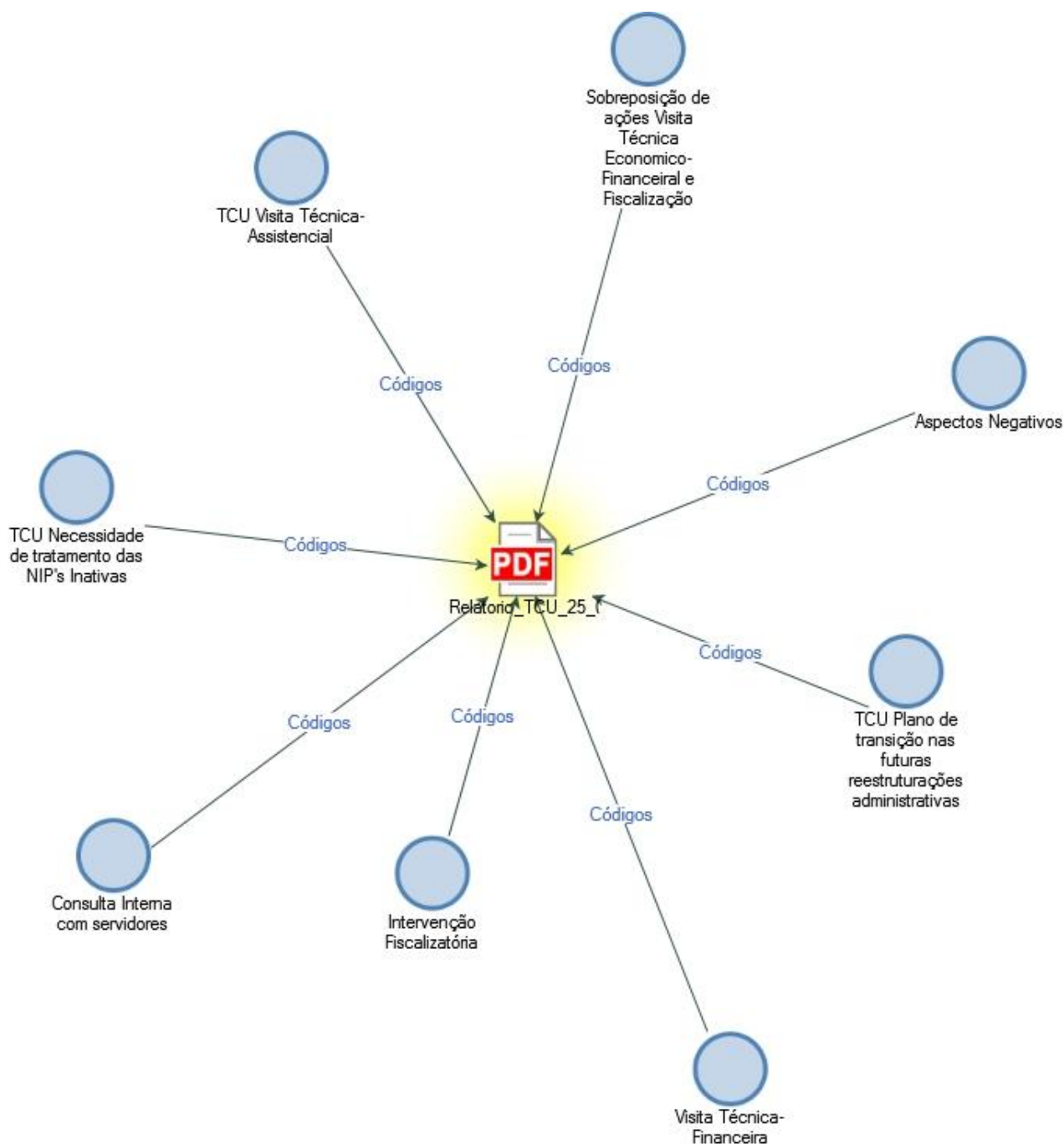


Figura 11 – Nós de códigos gerados com o Nvivo extraídos a partir do Relatório TCU
Fonte: Autor,2018.

4.2.1.1. Visita técnica assistencial

Conforme art. 2º da Instrução Normativa (IN) 31/2001 da DIPRO, a visita técnica assistencial consiste em um monitoramento *in loco*, com o objetivo de averiguar informações relacionadas aos produtos, constatar anormalidades assistenciais e traçar um diagnóstico com vistas a analisar a atenção prestada aos beneficiários em conformidade com as exigências da ANS e com os produtos contratados.

O art. 38, inciso XXII, do regimento interno da ANS, estabelece que compete à Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos promover visitas técnicas com vistas ao acompanhamento e verificação das informações encaminhadas à ANS, no âmbito de sua competência.

O art. 3º da instrução normativa 31/2001 estabelece como elegíveis para visitas técnicas as operadoras de planos privados de assistência à saúde que apresentarem indícios de anormalidades assistenciais relacionados aos produtos, conforme estabelecido no art. 9º da RN 256/2011, como: não cumprimento dos prazos máximos de atendimento, uso inadequado da NIP, falhas de natureza atuarial, assistencial, estrutural ou operacional que coloquem em risco a qualidade e a continuidade do atendimento à saúde dos beneficiários.

Mesmo não sendo um assunto que guarda relação direta com a fiscalização da ANS, este assunto foi abordado pelo autor pois, após a auditoria, o relatório concluiu que existe sobreposição de ações impetradas por duas Diretorias da ANS, a DIPRO e a DIFIS:

(...) Considerando que a Diretoria de Fiscalização reformulou seu programa de fiscalização proativa, atribuindo-lhe um foco assistencial, a Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos, quando da reformulação do seu programa de visitas técnicas assistenciais, deverá definir suas competências, procedimentos e objetivos, considerando os procedimentos, objetivos e critérios da DIFIS para a realização de fiscalizações, de modo a não haver sobreposições ou lacunas na execução das atividades de monitoramento e fiscalização entre as duas diretorias.

Ainda, recomendou que a Agência Nacional de Saúde Suplementar defina as competências da DIPRO e da DIFIS, em matéria de visita técnica assistencial e fiscalização, de forma a não haver sobreposições ou lacunas na execução das atividades de monitoramento e fiscalização entre as duas diretorias.

4.2.1.2. Consulta interna com servidores

Os ritos de normativos internos da ANS seguem uma resolução administrativa que rege o tema. No caso da RN 388/2015, os passos foram os seguintes: a minuta de resolução normativa foi construída com base nas sugestões de servidores da DIFIS e em estudos internos

efetuados; essa minuta foi disponibilizada na intranet para análise e contribuição de todos os servidores da Agência, em seguida, analisada pela Procuradoria Federal vinculada à ANS; depois, submetida à aprovação da Diretoria Colegiada. Há prazo para análise por cada diretoria dos itens postos em pauta para aprovação da Diretoria Colegiada.

Então, embora haja espaço garantido em normativos para a manifestação de outras diretorias, e o trâmite da RN 388/2015 tenha obedecido aos normativos e tenha sido construído de forma legítima, uma insatisfação com a elaboração da norma foi percebida. Robbins (2010) considera que uma eventual resistência pode ser anulada quando o funcionário participa de sua decisão. Seu envolvimento reduzirá significativamente a resistência, gerando compromisso e melhora na decisão final do processo. Sob a percepção do TCU, este cuidado não foi observado pois os servidores demonstraram o seu descontentamento à época da elaboração do normativo:

(...) o relatório apontou que os servidores se ressentem de participação efetiva na formulação de normativos como a RN 388/2015, que envolvem funções regimentais de mais de uma diretoria (...).

4.2.1.3 Necessidade de tratamento de NIP's inativas e índice de resolatividade

Mintzberg (2007) entende que a mudança planejada é programática: existe um sistema ou um conjunto de procedimentos a ser seguido. Isso varia desde programas de melhoria de qualidade e treinamento – visão micro - até programas de desenvolvimento organizacional e planejamento estratégico - mais macro.

Um dos índices utilizados para monitoramento das operadoras em âmbito de NIP, o índice de resolatividade da NIP - a medida do total de reclamações de consumidores que são finalizadas sem a necessidade de abertura de processo administrativo sancionador – foi considerado como um mensurador que necessita melhorias. Destarte, o TCU considerou que haveria uma distorção de resultados, pois não são consideradas as demandas inativas para este cálculo. Este foi interpretado como um aspecto negativo:

(...) assim, o índice contabiliza as demandas classificadas como inativas que não são objeto de análise pela ANS, podendo-se falar em uma distorção dos resultados apresentados.

Boyne (2010), ao descrever uma organização prospectora, pondera que uma organização deve procurar ativamente novas oportunidades para fornecer serviços e inovações existentes nos tipos de serviço que são fornecidos. Neste aspecto, a fiscalização da ANS poderia atuar de maneira mais prospectora no tratamento das NIP's inativas. Elas constituem, atualmente, uma grande parte das demandas recebidas pela ANS e, como são tratadas somente no âmbito da NIP, não resultam em análise fiscalizatória realizada pelos servidores da ANS. A equipe de auditores do TCU entendeu que este banco de dados precisaria de um tratamento específico, inclusive com um normativo determinando seu rito e sua periodicidade:

Dessas demandas podem ser extraídas informações riquíssimas como, por exemplo, operadoras que utilizam a NIP como instrumento de regulação, temas mais demandados pelos beneficiários, dificuldades dos beneficiários com relação a seus direitos ou obrigações.

(...) a edição de normativo que estabeleça periodicidade para realização pesquisa de demandas inativas da Notificação de Intermediação Preliminar e para análise periódica, atualmente quinzenal, de todas as demandas recebidas na Agência Nacional de Saúde Suplementar por meio de NIP, bem como as competências dos agentes envolvidos, os critérios de seleção da amostra e as formas de publicação e transparência dos resultados.

4.2.1.4. Intervenção fiscalizatória

Durante a realização desta fiscalização, os agentes do TCU ponderaram a necessidade de se acompanhar os resultados alcançados pelo programa intervenção fiscalizatória, que viria a substituir o extinto programa Olho- Vivo:

(...) Diante da extinção do programa Olho Vivo e da inexistência de fiscalizações realizadas sob a égide da Resolução Normativa 388/2015, a SecexSaúde, com o objetivo de acompanhar o resultado das modificações introduzidas

pela nova norma, propõe que se determine à ANS que informe nos relatórios de gestão relativos aos exercícios 2016 e 2017: o quantitativo de operadoras classificadas em cada faixa de desempenho estabelecidas no APÊNDICE da RN 388/2015; os critérios de seleção das operadoras constantes no Plano Semestral de Intervenção Fiscalizatória, conforme art. 48 da RN 388/2015; o quantitativo de operadoras elegíveis para fiscalização, de acordo com o critério adotado; e o quantitativo de fiscalizações realizadas em cada Plano Semestral de Intervenção Fiscalizatória.

Contudo, o relator do processo não acatou esta orientação⁵ por entender inadequado este tipo de recomendação a órgãos fiscalizados:

Embora concorde com a necessidade de se acompanhar mais de perto essas questões, deixo de acolher essa determinação. Conforme já externei em outras oportunidades, salvo em situações excepcionais, considero inadequada a expedição de determinações esparsas para a inclusão de novas matérias nos relatórios anuais de gestão das unidades jurisdicionadas a este Tribunal.

4.2.1.5 Plano de transição

Esteves (2014) ressalta que a coordenação é a capacidade de integrar as diferentes atividades desenvolvidas em cada departamento da organização, de forma a atingir os resultados organizacionais pretendidos. A equipe de fiscalização do tribunal considerou que houve uma falha no processo de coordenação de atividades, causando descontinuidade nas ações *in loco* da ANS em função da inexistência de um plano de transição. Nas palavras do relator:

(...) Por fim, haja vista a interrupção ou descontinuidade observada em relação aos três tipos de fiscalização in loco acima mencionadas, considero cabível, além das medidas

⁵ Apesar de não constar do voto final do relator, esta recomendação foi parcialmente cumprida nos relatórios de gestão da ANS.

alvitradas pela secretaria especializada, recomendar à ANS que, nas futuras reestruturações ou reformulações de programas ou de processos de trabalho relacionados as atividades de fiscalização ou de monitoramento, elabore um plano de transição para evitar que ocorram lacunas como as observadas.

4.2.1.6. Ações na dimensão econômico-financeira

Apesar deste não ter sido o foco da fiscalização do TCU, a equipe frisou a importância das ações na dimensão econômico-financeira. Mecanismos formais de acompanhamento permitem que esforços e resultados da implementação sejam monitorados e comparados a objetivos pré-determinados (ESTEVEZ,2014). Neste sentido, houve recomendação de priorização da área nos concursos vindouros:

(...) determinar à ANS que elabore plano de ação para a retomada da realização de visitas técnicas econômico-financeiras, de forma a cumprir o estabelecido no art. 34, inciso VI, da RN 197/2009, realize estudo acerca da real necessidade de recursos humanos para atender aos processos de trabalho da DIOPE, com o objetivo de projetar corretamente a demanda e a capacidade de trabalho da unidade, e avalie a possibilidade de priorizar a área nos próximos concursos para contratação de servidores.

4.2.2 Análise do relatório da Controladoria Geral da União (CGU).

Da leitura do documento foi realizada a codificação de nove nós no programa Nvivo que versavam sobre os assuntos mais relevantes sobre a alteração normativa, os quais passamos a destacar.

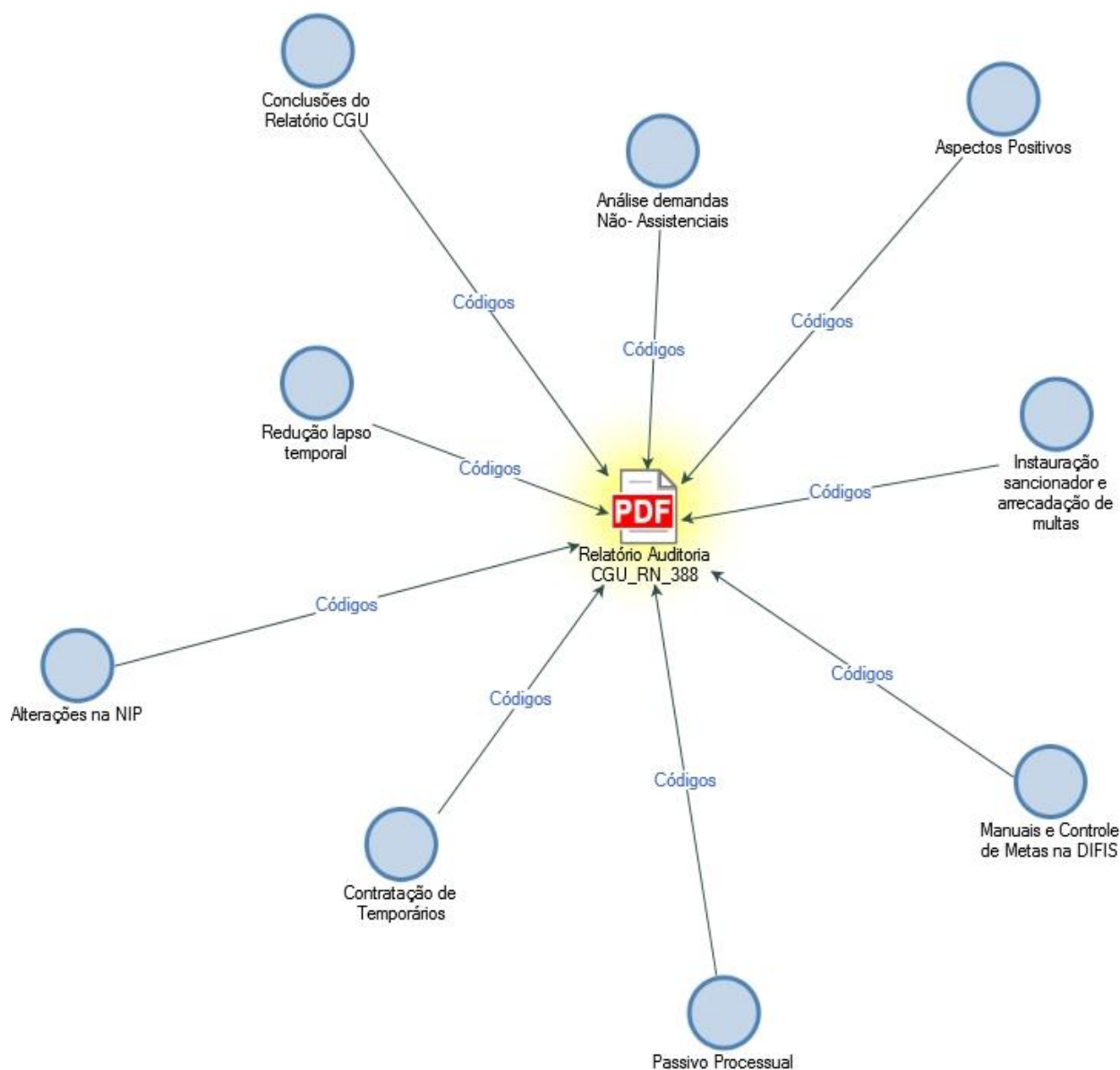


Figura 12 – Nós de códigos gerados com o Nvivo extraídos a partir do Relatório CGU
Fonte: Autor,2018.

Segue a *nuvem de palavras* extraída a partir do Relatório CGU.

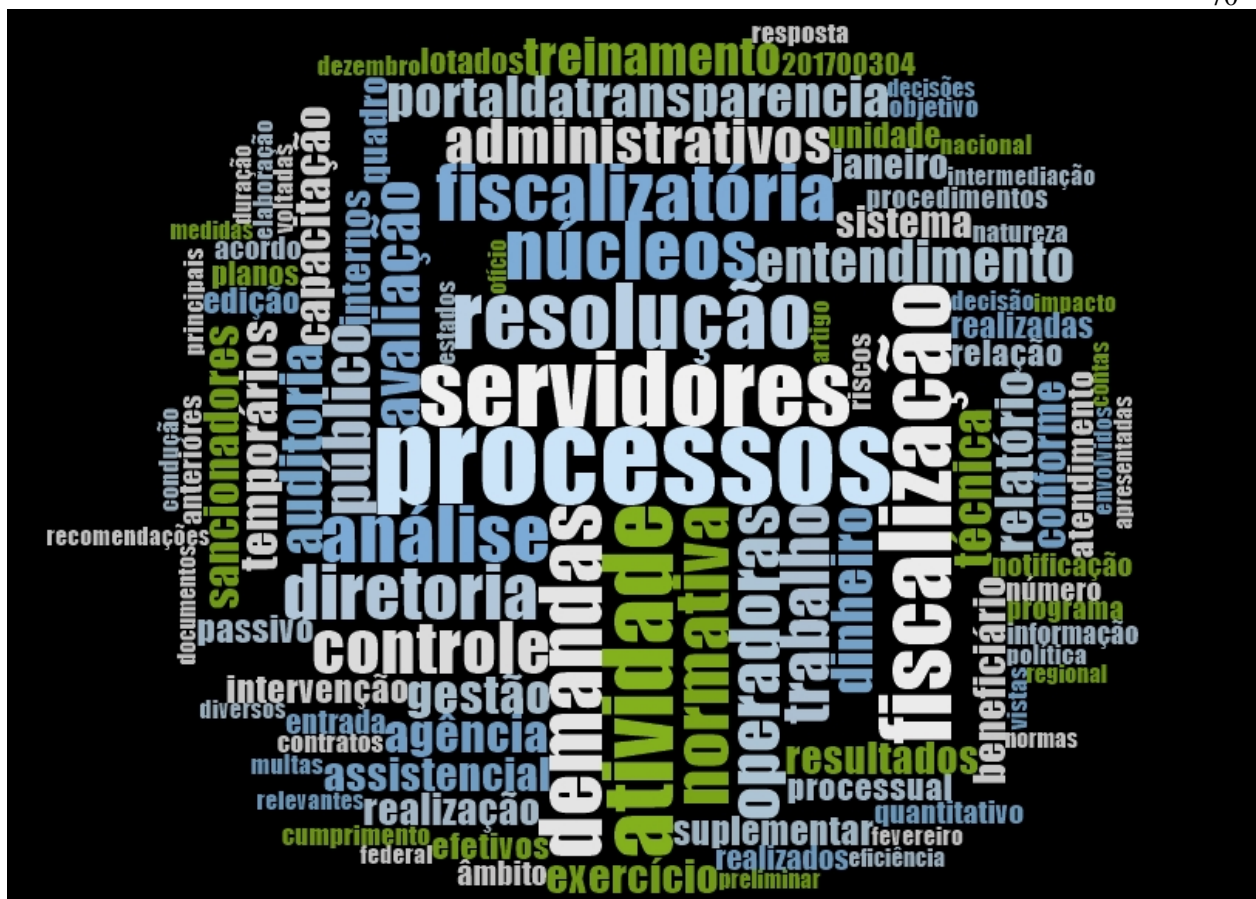


Figura 13 – Nuvem de palavras Nvivo, com mínimo de seis letras, extraída a partir do relatório CGU

Fonte: Autor, 2018.

4.2.2.1 Ganho de eficiência

Segundo o relatório, algumas consequências da implantação da referida norma surgiram para a gestão da atividade fiscalizatória. O ganho de eficiência e produtividade, a redução do passivo processual - diminuição do passivo de processos sancionadores em, aproximadamente, 70% (comparação maio/2014 e dezembro/2016), a redução da duração do trâmite processual em média de 611 dias- o aumento da arrecadação de multas em relação ao exercício anterior, em 125%.

As regras trazidas pela Resolução Normativa nº 388, de 26/11/2015 geraram um ganho de eficiência e produtividade à gestão da atividade fiscalizatória, além de trazer um significativo incremento na resolutividade das demandas não assistenciais.

4.2.2.2. Estabelecimento de metas e manuais de análise

A existência de uma lógica de controle internos na Diretoria de Fiscalização da ANS, como a estipulação de metas e elaboração de manuais de análise, foi considerada adequada pela equipe que realizou a auditoria. A existência de normativos que dispõem acerca do sistema de autorizações e aprovações, a realização de ações de capacitação, implementação de programa

institucional de gestão e avaliação de riscos, instituição do programa entendimentos - DIFIS, existência de controles preventivos e detectivos, a existência de práticas voltadas à transparência, canal de denúncias e a presença dos ciclos de fiscalização semestrais.

(...), a equipe da auditoria entende que o resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno da Diretoria de Fiscalização, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos sejam atingidos, encontram-se adequados.

4.2.2.3. Aspectos positivos

A equipe de auditores entendeu que a contratação de servidores temporários foi relevante para a redução do passivo processual e destacou a redução de mão-de-obra temporária necessária com a entrada em vigor da RN 388:

(...) destaque-se, ainda, que embora a publicação da Resolução Normativa nº 388/15 tenha resultado num ajuste no número total de profissionais lotados na DIFIS, destacando-se a diminuição do número de servidores temporários, o quantitativo atual de servidores (efetivos e temporários) tem se mostrado suficiente para o exercício das novas atividades decorrentes da resolução.

Por fim, o relatório concluiu que vários aspectos positivos foram trazidos com a entrada em vigor da RN 388, destacando o ganho de eficiência, as ações de capacitação dos fiscais e a prática voltada a implementação de transparência. Com a publicação da RN 388, se alcançou a redução da duração do trâmite processual, o prazo para resposta das Operadoras, bem como realização célere da análise fiscalizatória e instauração do processo sancionador:

(...) ao término dos exames foi verificado que as regras trazidas pela Resolução Normativa nº 388, de 26/11/2015, geraram um ganho de eficiência e produtividade à gestão da atividade fiscalizatória (...).

5. Considerações finais

O planejamento de ações de mudança se mostra condição relevante para o sucesso de execução de uma estratégia. A revisão de literatura deste estudo elencou uma série de artigos acadêmicos que foram dedicados a levantar fatores facilitadores ou dificultadores para a tradução da estratégia em uma execução bem sucedida, bem como a importância de mecanismos de mensuração de desempenho traduzindo reflexos em um mercado de variantes complexas, como o mercado de planos de saúde.

Destacamos que a norma estudada, na visão dos entrevistados da ANS, apresentou uma significativa melhoria nos processos internos e trouxe uma grande celeridade ao novo fluxo do processo administrativo sancionador. Consequentemente, a arrecadação de multas, que se mostrava irrelevante antes da entrada em vigor da norma, passou a ser considerável, apesar deste não ser o objetivo desta mudança organizacional.

A redução do lapso temporal também foi apontada pela Controladoria Geral da União, trazendo mais evidências ao argumento de uma maior eficiência no processo com a implementação da norma.

Outro aspecto relevante que emergiu das entrevistas com os atores-chave da ANS foi a redução considerável do passivo processual da fiscalização, fato também apontado pelos documentos administrativos dos órgãos de controle analisados.

Uma melhor sistematização do processo de fiscalização como um todo foi lembrada na entrevista com a entidade representante do setor, contribuindo para a alegação que o rearranjo trazido, com todas as fases da fiscalização agrupadas em um único normativo, foi importante para o setor regulado.

Por outro lado, uma constatação emergente da entrevista do(a) representante da SENACON surpreende por ir de encontro ao senso comum: os planos de saúde não são significativamente demandados, quando comparados com outros setores da economia, o que demonstra que a resolutibilidade de conflitos existente entre consumidores e operadoras de planos de saúde proporcionada pela RN 388/2015 trouxe maior equilíbrio ao mercado de planos de saúde. Na mesma entrevista restou evidente quais são os maiores problemas enfrentados pelos consumidores de planos de saúde, principalmente aqueles decorrentes da grande assimetria de informação existente neste mercado: rescisão do contrato coletivo, índice de reajuste do plano individual e a carência de uma rede de prestadores de serviços de saúde adequada.

A realização de um benchmarking normativo foi apontada, tanto pelos atores-chave da ANS quanto pela entidade representante dos planos de saúde, como um aspecto de boa prática regulatória, quando se buscou a boa experiência vivenciada por outros órgãos da Administração Pública como uma referência para a elaboração da nova norma. Importante lembrar que este fato também foi apontado pela CGU.

O surgimento do programa de intervenção fiscalizatória, em substituição ao antigo

programa “olho-vivo”, foi considerado como um avanço nas entrevistas com atores-chave da ANS. O antigo programa era demasiadamente longo, sem um foco nos assuntos a serem abordados durante a realização das diligências e com um critério de seleção de operadoras – critério de mercado relevante- que não trazia aprimoramento do setor pois não selecionava as operadoras mais demandadas pelos consumidores, aquelas que deveriam ser o alvo das ações de fiscalização. O programa de intervenção fiscalizatória buscou suprimir tais lacunas, com a determinação de um período fixo para início e fim das atividades, um escopo de assuntos a serem investigados que permitissem que todas as ações fossem realizadas dentro deste período pré determinado, e com um critério de seleção de operadoras baseado no quantitativo de reclamações registradas na ANS, o que proporcionava uma adequação das operadoras mais demandadas pelos consumidores.

Todavia, alguns aspectos negativos emergiram: a resistência interna com os servidores da ANS foi destaque, tanto nas entrevistas realizadas com os atores-chave quanto no relatório do TCU, o que aponta para uma comunicação ineficiente dos objetivos e propósitos por parte da equipe responsável pela elaboração da norma.

Ainda, o relatório do TCU apontou uma descontinuidade durante o período compreendido entre o fim da vigência dos normativos prévios e a entrada em vigor da RN 388/2015, sendo, inclusive, solicitado que nas futuras alterações normativas seja previsto um plano de transição que evite o surgimento desta lacuna.

Um fato importante foi a abordagem dada à previsão de descontos de multas da RN 388/2015: por um lado ela foi alvo de protestos, tanto na mídia quanto no público interno da ANS, por ser considerada “uma concessão, um benefício” às operadoras de planos de saúde. Por outro lado, este instituto foi considerado como o mais importante no aumento de arrecadação de multas por parte da ANS e também na celeridade do processo sancionador como um todo.

Contudo, se considerarmos o cenário existente antes da entrada em vigor da RN 388 - passivo processual de mais de 50.000 processos sancionadores, pouca eficiência na mediação de conflitos proporcionada pela NIP, ausência de relevância da fase pré -processual, período longo de apuração fiscalizatória com fases repetidas e desnecessárias, volume de arrecadação de multas irrelevante-, a implementação da nova norma conseguiu, em um período curto de tempo, reverter um quadro que se mostrava caótico e sem perspectivas de resolução ao longo prazo. Foi necessário inovar e buscar soluções que permitissem que a fiscalização da ANS atingisse o objetivo esperado pela sociedade.

A implementação da norma também trouxe uma oportunidade de aprendizagem organizacional, ao incorporar os apontamentos realizados pelos órgãos de controle que foram vistos como essenciais para futuras experiências e aprimoramento de boas práticas regulatórias.

Cabe destacar que houve apontamentos de necessidades de melhoria na norma, trazidos pela entidade representante do setor e pelos órgãos de controle, tais como: lavratura automática de infração, tratamento de NIPs inativas, melhor comunicação entre as diretorias da ANS. Até a elaboração final desta dissertação, vários destes pontos já tinham sido apreciados pela diretoria

colegiada da ANS, demonstrado que a fiscalização da ANS se manteve atenta aos clamores das partes interessadas e buscou alternativas para o aprimoramento fiscalizatório. Sugerimos que estudos posteriores sejam realizados para a verificação dos resultados alcançados por tais modificações.

O presente estudo não tem a pretensão de apresentar a resolução para os problemas encontrados pelos gestores nas organizações do setor público que lidam com várias nuances da sociedade. Ressaltamos o foco a ser empenhado no processo de execução da estratégia; contudo, cada mercado apresenta características próprias que trazem dificuldades específicas para a mitigação de eventuais conflitos.

Por fim, lembramos que este trabalho tem o objetivo de contribuir com a literatura acadêmica referente ao mercado de planos de saúde e ao desenvolvimento de novos estudos que trazem luz aos problemas emergentes e eventuais desafios surgidos pela nova dinâmica de um mundo globalizado. O fomento à inovação, tanto gerencial quanto operacional, deve ser uma constante para aqueles que buscam as respostas às questões colocadas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, L. D. Successfully implementing strategic decisions. **Long Range Planning**, v. 18, n. 3, p. 91-97, 1985.

ANDERSON, D.; ANDERSON, L. S. **Beyond change management: advanced strategic for today's transformational leaders**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001. 272 p.

APPLEBY, P. Government is different. **Big Democracy**. 1945.

ATKINSON, H. Strategy implementation: a role for the balanced scorecard? **Management Decision**, v. 44, n. 10, p. 1441-1460, 2006.

BENBASAT, I., GOLDSTEIN D., MEAD. M. "The Case Research Strategy in Studies of Information Case Research." **Management Information Systems Quarterly** (September):369–386. 1987.

BOYNE, G. A. WALKER, R. M., Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. **Public Administration Review**, v. 70: 185-192. 2010.

BRASIL. Resolução Normativa nº 48, de 19 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 set. 2003.Seção 01, p. 92.

_____. Resolução Normativa nº 223, de 28 de julho de 2010. Dispõe sobre o programa de fiscalização pró-ativa e altera o regimento interno da ANS instituído pela Resolução Normativa – RN nº 197, de 16 de julho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jul. 2010.Seção 01, p. 78.

_____. Resolução Normativa nº 343, de 17 de dezembro de 2013. Regula a forma de processamento das demandas de reclamação; o procedimento de Notificação de Intermediação Preliminar NIP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2013.Seção 01, p. 85.

_____. Resolução Normativa nº 388, de 25 de novembro de 2015. Dispõe sobre os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS para a estruturação e realização de suas ações fiscalizatórias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 fev. 2016.Seção 01, p. 64.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório da auditoria operacional nº TC 023.176/2015-6**, Brasília, DF, 2017.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório da auditoria operacional nº**

201700997, Brasília, DF, 2017.

_____. **Lei 9656**, de 03 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, Brasília, DF, jun. 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9656.htm

_____. **Lei 9961**, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências, Brasília, DF, jan. 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9961.htm

_____. AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Relatório Anual de Gestão: exercício 2017**. Rio de Janeiro, 2018.

BRINKERHOFF, D. Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. **World Development**, vol. 24, nº 9, p. 1497-1510, 1996.

BRUCHEZ, A.; CICONET, B; REMUSSI, R. Análise da Utilização do Estudo de Caso Qualitativo e Triangulação na Brazilian Business Review. **XV Mostra de iniciação científica, pós-graduação, pesquisa e extensão**, P. 1-14.2015.

CAVALCANTE, P. **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Ipea, Brasília, DF. 2017.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Artmed Editora, 2007.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v.14, n.4, pp. 532-550, 1999.

EMERSON, K; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, p. 1-29, 2011.

ESTEVES, F. Execução da Estratégia: O Processo de Desenvolvimento de Um Modelo Conceitual. In: XXXVIII Encontro Anual da ANPAD. **Anais da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2014.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, W; JABBOUR, C. Utilizando Estudo de Caso(s) como estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas práticas e Sugestões. **Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, p. 7-22, 2011.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre:Bookman, 2009.

GODOY, A., S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.3, p.20-29. 1995.

GOODE, W.; HATT, P. **Métodos em Pesquisa Social**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

HREBINIAK, L. Obstacles to Effective Strategy Implementation. **Organizational Dynamics**, v. 35, pp. 12-31. 2006

JOHANSON J. Strategy formation in public agencies. **Public Administration**, v. 87, n. 4, pp. 872-891. 2009.

KEINERT, T.; Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900 – 92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48. 1994.

KROLL, A., MOYNIHAN, D. P. Does Training Matter? Evidence from Performance Management Reforms. **Public Administration Review**, v.75, p. 411-420, 2015.

LEWIN, K., LIPPITT, R., WHITE, R. K. Patterns of aggressive behavior in experimentally created "social climates." **Journal of Social Psychology**, v. 10, pp. 271-299. 1939.

LOFGREN, K. "Qualitative analysis of interview data. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=DRL4PF2u9XA&list=PLiBosE4GmWzvsXvYrfUFKkqq0Fi9dklU9>>. Acesso em 02 de julho de 2018.

MAERTINS A. From the Perspective of Capability: Identifying Six Roles for a Successful Strategic Foresight Process. **Strategic Change**, vol: 25, n. 3, pp. 223-237. 2016.

MALHOTRA, N. e col. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

MANKINS, M. and STEELE, R. Turning Great Strategy into Great Performance. **Harvard Business Review**, n. 83, pp. 65-72. 2005.

MCKINLEY, W., LATHAM, S., BRAUN, M. Organizational Decline and Innovation: Turnaround and Downward Spirals. **Academy of Management Review**, v. 39, n. 1, pp. 88-110. 2014

MINTZBERG, L., QUINN. G. **O processo da Estratégia**. Porto Alegre : Artmed, 2007.

MULGAN, G. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. Londres: NESTA, abr. 2007.

MUELLER, B. Regulação, Informação e Política: uma resenha da teoria política positiva da Regulação. **Revista Brasileira de Economia das Empresas**. Brasília, v.1, n.1, p.11.

NADLER, D. A.; TUSHMAN, M. L. Beyond the charismatic leader: leadership and organizational change. **California Management Review**, v.32, p. 77-97. 1990.

PIENING, E. P. Dynamic Capabilities in Public Organizations: A Literature Review and Research Agenda. **Public Management Review**, p. 209-245. 2013.

QSR INTERNATIONAL. Nvivo. Disponível em
<<https://www.qsrinternational.com/nvivo/home.>> Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

RAFFONI, M. Three keys to effective execution. **Harvard Management Update**, v. 8, n. 2, p. 3-6, 2003.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBBINS, S. P; JUDGE, T. A.; SOBRAL, F. **Comportamento Organizacional – Teoria e prática no contexto brasileiro**. 14º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

RUMELT, L.P. Toward a strategic theory of the firm. **Competitive Strategic Management**, V. 26, p. 556-570, 1984.

SALES, L.M.M. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 154-167, 2006.

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: EDUSP, 1974.

SIMS, D.; FINEMAN S.; GABRIEL, Y. **Organizing and organizations**. Sage, 1993.

SOUZA, J. A. R.; BALTAZAR, M.; LENZI, F. C. Caso de Ensino: Sobre Mudar e Ser Mudado - O Impacto da Substituição do Gestor na Organização. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, v. 2, p. 169-184, 2013.

STAKE, R.E. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 1994.

VACCARO, I. G., JUSTIN J. P. J., FRANS A. J., VOLBERDA, H. W. Management Innovation and Leadership: The Moderating Role of Organizational Size. **Journal of Management Studies**. v. 29, p. 28-51. 2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

YIN, R. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WILSON, W. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2 pp. 197-222.1887.

WOOD Jr, T.; CURADO, I. B.; CAMPOS, H. M. Vencendo a crise: mudança organizacional na Rhodia Farma. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.34, n.5, p.62-79. 1994.

ZAPPELLINI, M.; FEUERSCHUTTE, S. O uso da Triangulação na pesquisa científica brasileira em Administração. **Administração:Ensino e Pesquisa**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p.241-273. 2015.

APÊNDICE I

ROTEIRO DE PERGUNTAS DA ENTREVISTA - Atores-chave da ANS.

- 1) Qual era o cenário existente no mercado antes da elaboração da RN 388?
- 2) Quanto tempo, em média, se levava para a instauração do processo administrativo sancionador? Quanto tempo até a arrecadação da multa aplicada?
- 3) Quais foram os principais motivos para a alteração normativa?
- 4) Em que medida os instrumentos de discussão da norma com a Sociedade, tais como Consulta Pública e Audiência Pública, foram relevantes para a tomada de decisão?
- 5) Internamente, particularmente na Diretoria diretamente envolvida (DIFIS), houve resistência por parte dos servidores/colaboradores da ANS?
- 6) Foram recebidos subsídios de outros órgãos do poder público para elaboração da norma? (TCU, Tribunais de Justiça, PROCON, Ministério Público Federal, etc...)
- 7) Após a entrada em vigor da norma, em sua opinião, quais foram os principais aspectos positivos trazidos?
- 8) Após a entrada em vigor da norma, em sua opinião, quais foram os principais aspectos negativos trazidos?
- 9) A experiência foi positiva/negativa ?

APÊNDICE II

ROTEIRO DE PERGUNTAS DA ENTREVISTA – Entidade representante do setor de operadoras de planos de saúde.

- 1) Qual era o cenário existente no mercado antes da elaboração da RN 388?
- 2) Na sua opinião, existia a necessidade da alteração normativa?
- 3) As operadoras foram consultadas sobre a alteração em algum momento?
- 4) Foram realizados encontros ou oficinas para esclarecimento sobre as principais mudanças trazidas?
- 5) Houve resistência na aceitação do normativo pelas operadoras?
- 6) Após a entrada em vigor da norma, em sua opinião, quais foram os principais aspectos positivos trazidos?
- 8) Após a entrada em vigor da norma, em sua opinião, quais foram os principais aspectos negativos trazidos?
- 9) A experiência foi positiva/negativa ?

APÊNDICE III

ROTEIRO DE PERGUNTAS DA ENTREVISTA – Representante SENACON –
Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor.

- 1) Como surge o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor?
- 2) A Saúde Suplementar é um assunto muito demandado no SENACON?
- 3) Como é estruturado o SENACON?
- 4) A RN 388/2015 trouxe mais transparência ao consumidor de planos de saúde?
- 5) A SENACON entrou em contato com operadoras de planos de saúde? E com prestadores?
- 6) Após a entrada em vigor da norma, em sua opinião, quais foram os principais aspectos positivos trazidos?
- 7) Após a entrada em vigor da norma, em sua opinião, quais foram os principais aspectos negativos trazidos?
- 8) A experiência foi positiva/negativa ?