

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**AGÊNCIAS REGULADORAS E REFORMA DO  
ESTADO BRASILEIRO: INSULAMENTO  
BUROCRÁTICO OU DEMOCRATIZAÇÃO DO  
ESTADO? UM ESTUDO MULTICASO (ANEEL,  
ANATEL, ANVISA E ANS)**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**CARLOS FREDERICO CERQUEIRA DE MOURA FÉ**  
Rio de Janeiro 2003

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**TÍTULO**

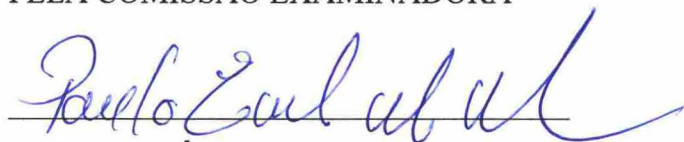
AGÊNCIAS REGULADORAS E REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO:  
INSULAMENTO BUROCRÁTICO OU DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO?  
UM ESTUDO MULTICASO (ANEEL, ANATEL, ANVISA E ANS).

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:**  
**CARLOS FREDERICO CERQUEIRA DE MOURA FÉ**

E

APROVADO EM 30 / 12 / 2003.

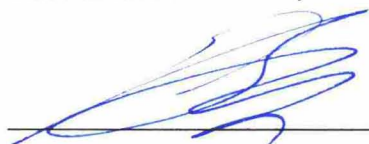
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



**PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS**  
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO



**PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA**  
PH.D EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



**EDISON DE OLIVEIRA MARTINS FILHO**  
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho:

Aos meus pais, Genaide e Natan, pelo estímulo, sempre presente, ao aprimoramento da educação dos filhos.

Aos meus avós Marizete e Aníbal (in memoriam) pelo privilégio e sorte de tê-los como avós, de presença constante na vida dos netos, sempre prontos a ajudá-los, e um porto seguro para toda a família.

Ao meu filho Luiz Guilherme, agradecimento pelos ótimos momentos passados juntos, que ajudaram a tornar esta jornada menos árdua e desculpas pelos momentos em que precisei estar ausente em virtude deste trabalho.

À Priscila, mãe do meu filho, pelos momentos em que teve de “segurar a barra” com o filho, sozinha.

Ao Prof. Dr. Paulo Emílio Matos Martins, pela pronta aceitação em ser orientador e pela constante boa vontade em atender seus orientandos, quando, após nossos encontros, as dúvidas se aclaravam e as angústias diminuía.

Aos profs. Drs. Paulo Roberto Motta e Edison de Oliveira Martins Filho, pela pronta aceitação em compor a banca de defesa de dissertação de mestrado e pelas sugestões para trabalhos futuros

Aos colegas do mestrado, especialmente Luiz Alberto Lira, Cezar Pedrosa e Ariosto Culau pela troca de idéias e pelo agradável convívio dentro e fora da sala de aula

Às sras. Marta Murada e Adriana Matta, funcionárias da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, pela solicitude nos esclarecimentos prestados.

Ao sr. Emerson Masullo, assessor da Ouvidoria da Agência Nacional de Telecomunicações- ANATEL, pelas importantes informações e considerações a respeito do trabalho da Ouvidoria.

Aos Srs. Humberto Martins, ouvidor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária- ANVISA e Silas Paulo Gouveia, secretário-executivo do Conselho Consultivo desta agência, pelas informações prestadas.

À sra. Sônia Barone, técnica da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e aluna do mestrado executivo da FGV–Rio, pela gentileza e desprendimento no compartilhamento de informações, bastante úteis na elaboração da dissertação.

Aos funcionários da biblioteca da Escala Nacional de Administração Pública, especialmente o sr. Inácio Oliveira, sempre solícito no atendimento aos usuários da biblioteca.

Às funcionárias da biblioteca da Fundação Getúlio Vargas de Brasília, pelo pronto e solícito atendimento aos alunos.

A todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que este trabalho pudesse ser concluído, mas que não estão aqui citados.

SUMÁRIO

LISTAS DE FIGURAS GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS.....	viii
RESUMO .....	x
ABSTRACT .....	xi
APRESENTAÇÃO .....	xii
INTRODUÇÃO .....	01
METODOLOGIA .....	08
 <b>CAPÍTULO 1 - REFERENCIAL TEÓRICO</b>	
1.1 Uma Breve Retrospectiva da <i>New Public Management</i> no Mundo....	11
1.2 A Reforma Administrativa no Brasil após 1995 .....	19
1.3 As Agências Reguladoras no Contexto da Reforma do Aparelho de Estado.....	25
1.3.1 Uma breve Consideração sobre o Aspecto Econômico da Regulação.....	25
1.4 As Agências Reguladoras como Organizações Diferenciadas da Administração Pública.....	30
1.5 A Teoria do Agente x Principal .....	35
1.6 A participação da sociedade na administração pública.....	37
 <b>CAPÍTULO 2 - A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL</b>	
2.1 A Diretoria.....	48
2.2 A Ouvidoria.....	51
2.3 A Superintendência de Mediação Administrativa Setorial.....	55

2.3.1 O Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC.....	56
2.3.2 O Grupo de Apoio Operacional – GAO.....	56
2.3.3 Grupo de Apoio Técnico – GAT.....	57
2.3.4 Mediação.....	58
2.3.5 Audiência Pública.....	59
2.3.6 O Conselho de Consumidores.....	60

**CAPÍTULO 3 - A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**

<b>– ANATEL.....</b>	<b>64</b>
3.1 A Estrutura Organizacional da ANATEL.....	66
3.2 O Conselho Diretor.....	69
3.3 O Conselho Consultivo.....	72
3.4 A Ouvidoria.....	74
3.5 O Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações	76

**CAPÍTULO 4 - A AGÊNCIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA.....** 79

4.1 A Diretoria Colegiada.....	83
4.2 A Ouvidoria.....	85
4.3 O Conselho Consultivo.....	88
4.4 As Consultas Públicas.....	92

**CAPÍTULO 5 – A AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR....** 95

5.1 A Diretoria Colegiada .....	102
5.2 A Câmara de Saúde Suplementar.....	104
5.3 As Consultas Públicas.....	109
5.4 A Ouvidoria.....	112
5.5 O Fórum de Saúde Suplementar.....	117

**CONCLUSÃO.....** 119

**BIBLIOGRAFIA ..... 131**

**LISTA DE FIGURAS. GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS**

**1. FIGURAS**

**Figura 1 - Organograma da ANEEL..... 47**  
**Figura 2 - Organograma da ANATEL..... 68**  
**Figura 3 - Organograma da ANVISA..... 82**  
**Figura 4 - Fluxograma da Ouvidoria da ANVISA ..... 85**  
**Figura 5 – Organograma da ANS..... 101**

**2. QUADROS**

**Quadro 1 – Os setores do Estado: Forma de Propriedade e de Administração... 23**  
**Quadro 2 – Quadro comparativo das agências reguladoras .....122**

**3. TABELAS**

**Tabela 1 – Informativo da Central de Atendimento – Disque ANS.....114**

4. GRÁFICOS

**Gráfico 1** – ANS – Atendimentos de consultas no período de jul/2001  
a jun/2003..... 115

**Gráfico 2** – ANS – Atendimentos: consultas x denúncias: período jun/2001  
a jul/2003 ..... 115



## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo estudar, no âmbito da estrutura organizacional de quatro das agências reguladoras nacionais – Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e Agência Nacional de Saúde Suplementar – as instâncias que correspondem à alta administração destas (Diretorias Colegiadas), os *locos* de representação da sociedade (Conselhos Consultivos) nesta mesma estrutura, além dos canais de interrelação dos usuários e consumidores dos serviços e produtos regulados com as agências reguladoras (Ouvidorias).

A instituição de Diretorias Colegiadas constitui-se em uma das características diferenciadoras das agências reguladoras no conjunto da administração pública. Porém, ao mesmo tempo em que permite-lhes alto grau de autonomia administrativa e, portanto, decisória, abre também, a possibilidade para a exacerbação do fenômeno do insulamento burocrático e o conseqüente excessivo poder discricionário de seus dirigentes . As instâncias de participação da sociedade na definição de políticas das agências (Conselhos Consultivos ou Conselho de Consumidores) funcionariam, não apenas como locus privilegiado de externalização das posições dos atores sociais com interesses nas políticas e ações das agências reguladoras, mas, também, como possível contraponto ao insulamento de sua alta direção. Os canais institucionalizados de interrelação dos usuários e consumidores dos serviços regulados com os órgãos reguladores (Ouvidoria), por meio dos quais aqueles fazem chegar até estes suas demandas, críticas, dúvidas e sugestões, constituem-se instrumentos de democratização no acesso da sociedade ao Estado, contribuindo para o aperfeiçoamento da cidadania. As consultas e audiência públicas, por sua vez, representam mecanismos de busca de subsídios e contribuições do ambiente externo às agências ao aprimoramento da tomada de decisões de seu corpo dirigente.

## ABSTRACT

The present study aims at investigating the management structure of four national regulating agencies, Agência Nacional de Energia Elétrica (Electrical Power National Agency) (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (Telecommunications National Agency) (ANATEL), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (National Sanitary Surveillance Agency) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (National Supplementary Health Agency), the sections that correspond to its administration (Collegiate directorship), society representation *loca* (Consulting Councils) and also the interrelating channels of user and consumers, within their corresponding regulating agencies (ombudsman). The regulating agencies collegiate directorship became a differential system in the public administration sector. However, at the same time, it grants the agencies with decisive administrative autonomy, it also allows for the phenomenon of bureaucratic isolation and the consequent arbitrary power of directorship. As a matter of fact, the society participation in the definition of the agencies' politics (Consulting Councils/ Consumers councils) would work, not only as means of expressing their point of view, but also of avoiding directorship isolation. The institutionalized interrelating channels of users and consumers (ombudsman) ensure that all the pleas, criticism, doubt and suggestion will be heard by the government, functioning as democratization tools and contributing to the improvement of citizenship. Public consulting and public hearing work as searching mechanism of gathering external information for the agencies in order to improve the decision making of their directors.

## **APRESENTAÇÃO**

Esta dissertação está dividida em seis capítulos. O primeiro deles trata do referencial teórico e parte de um contexto mais amplo, fazendo breve descrição e análise das características gerais da chamada Nova Gestão Pública, ou Administração Pública Gerencial, que vem sendo implementada há um quarto de século, em primeiro lugar nos países anglo-saxões (porque paradigma desta mudança), e, em seguida, difundida para o mundo. Em seguida, volta-se para a realidade brasileira, a da reforma do aparelho de Estado no Brasil nos anos pós 1995, explicitado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.

Ainda integrando o primeiro capítulo, e no âmbito da reforma do Estado, trata-se da criação das agências reguladoras, das razões econômicas que justificam sua existência, e suas características específicas, que as tornam organizações diferenciadas no conjunto do aparelho de Estado e, finalmente, aborda-se a questão da participação da sociedade na definição de políticas públicas.

Do segundo ao quinto capítulo, procura-se descrever e analisar as características das quatro agências estudadas (ANEEL, ANATEL, ANVISA e ANS), no que se refere a sua alta administração (Diretoria Colegiada) – porque característica emblemática de seu caráter de organização diferenciada no conjunto da administração pública – e, no âmbito da estrutura organizacional destas agências, os setores que representam instâncias de participação e/ou interlocução da sociedade, seja no acompanhamento, no controle ou na discussão das ações e políticas empreendidas por aquelas (os Conselhos Consultivos ou de Consumidores).

Do segundo ao quinto capítulo é tratada, também, a questão dos canais institucionalizados de acesso dos consumidores e usuários dos serviços regulados às agências reguladoras, os quais permite-lhes apresentar suas reclamações, críticas,

dúvidas e sugestões, que são as Ouvidorias. Aborda, ainda, os instrumentos administrativos utilizados pelas agências reguladoras para a busca e recebimento de contribuições do ambiente externo às organizações, que são as consultas e audiências públicas.

E por fim, no sexto e último capítulo de conclusão, são feitas as considerações finais e algumas sugestões para futuros estudos.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte e cinco anos muitas transformações tem ocorrido no mundo. Algumas de grande envergadura e alcance, literalmente, planetário, ainda que tenham atingido os vários países em momentos diferentes. As transformações no campo científico tecnológico parecem ser as mais visíveis e, por meio de seus inventos, proporcionam mudanças na vida das sociedades, ao torná-las mais “aparelhada” a lidar com as transformações que ocorrem nos demais quadrantes, tais como o social, o político, o econômico e de costumes.

Uma outra grande transformação que vem se desenrolando neste mesmo período, e talvez de forma mais discreta, mas não menos importante, diz respeito à mudança na relação Estado x Sociedade em um grande número de países, onde a população tem passado de mero sujeito passivo, financiador e receptor das ações estatais, para a de um sujeito atuante, numa situação de maior autonomia e dinamismo nesta relação.

Tal mudança teve início na segunda metade da década de 1970 do século XX e localizou-se, num primeiro momento, em alguns países desenvolvidos, notadamente aqueles do chamado mundo anglo-saxão, como Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos. É derivada, em grande medida, da conjunção de três grandes crises: a econômica, a social e a administrativa (BRESSER PEREIRA, 1997 e ABRÚCIO, 1997).

A crise econômica foi decorrente da crise do petróleo de 1973 e de 1979, que “freou” o ritmo de crescimento das economias desenvolvidas, que experimentavam fortes níveis de crescimento desde o final da Segunda Guerra Mundial. Tal diminuição no crescimento econômico fez com que as receitas dos Estados sofressem, também,

uma diminuição, dificultando a manutenção da prestação dos serviços de natureza social, de forma universal, como até então ocorria.

A crise social, em grande parte decorrente da econômica, diz respeito à dificuldade de manutenção do *Welfare State* e seus generosos serviços públicos disponibilizados à população (saúde, educação habitação, seguro-desemprego e previdência, dentre outros).

A população dos países desenvolvidos, notadamente os do mundo anglo-saxão não se mostravam mais dispostas a pagar altos e crescentes tributos para manter este nível de serviços, mesmo que, paradoxalmente, relutassem em ver diminuído tal aparato de bem-estar social (ABRÚCIO,1998 e PRATA,1998).

A crise administrativa, por sua vez, refere-se à incapacidade de os Estados, por meio do modelo de administração pública burocrática, que segundo os seus críticos, a tornava “engessada” para atender as crescentes demandas da sociedade e de um mundo em rápidas transformações, de forma eficiente e ágil.

É a partir deste quadro que, por volta da Segunda metade da década de 1970 do século XX, governos conservadores, nos países desenvolvidos, começam a implementar significativas mudanças no papel do Estado e, como consequência, em suas estruturas.

Tratava-se de mudar a forma como o Estado era administrado e tal mudança significava, em certa medida, incorporar à administração pública práticas e características da administração privada tais como: (BRESSER PEREIRA,1998:28; TOHÁ e SOLARI,1999:86-7 e FERLIE et alli,1996):

- Conceito de produtividade no setor público;
- Descentralização;
- Flexibilização organizacional;
- Visão orientada para o cidadão/usuário;
- Incentivo à criatividade e inovação;
- Controle de custos, entre outros.

A adoção de técnicas administrativas típicas da iniciativa privada para a administração pública não se deu de forma completa e em apenas um momento. Ao

contrário. Apresentou etapas, que tiveram, cada uma delas, características distintas, indo desde o que os britânicos qualificaram como *Consumerism*, que deu ênfase à redução do tamanho do Estado e ao rigoroso controle dos gastos públicos, por meio da privatização de numerosos setores antes sob controle estatal<sup>1</sup> e a extinção de alguns órgãos públicos, até o chamado *Public Service Oriented*, quando se buscou trazer para o âmbito do serviço público, a valorização da opinião do cidadão/usuário dos serviços e preocupação com a qualidade destes.<sup>2</sup>

Ao conjunto de transformações na administração pública, primeiramente ocorrida nos países anglo-saxões, e posteriormente disseminada por um conjunto maior de países, que buscou incorporar àquela, características e valores que tornassem sua atuação mais eficiente, eficaz e efetiva, muitas delas provenientes da administração privada, é que, em linhas gerais, se denominou *New Public Management*.

É nesse contexto de mudanças na relação Estado x Sociedade que se insere a reforma administrativa brasileira mais recente<sup>3</sup>, especialmente no que se refere ao funcionamento da administração pública e sua capacidade de responder às necessidades da população, que se deu e continua a se dar em âmbito internacional.

A reforma administrativa brasileira que teve, a grosso modo, nos países desenvolvidos, o seu modelo de inspiração, ainda que com “adaptações” ao caso brasileiro, iniciou-se no governo Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Este plano procura apresentar respostas, ainda que não de forma exaustiva, ao questionamento sobre o papel que o Estado deve desempenhar contemporaneamente, notadamente quanto a sua atuação no ambiente econômico e na promoção do bem-estar social.

O diagnóstico da situação vigente e as prescrições apresentadas pelo Plano Diretor representam mudanças significativas para a estruturação e o funcionamento da

---

<sup>1</sup> Foi notória a onda privatizante presente em todo o governo Margaret Thatcher na Grã-Bretanha (1979-1992), quando vários setores passaram à iniciativa privada, via privatizações, tais como comunicações, estradas de ferro, siderurgias, minas e a principal companhia aérea britânica e uma das maiores da Europa (British Airways).

<sup>2</sup> Para uma boa visão das etapas de transformação ocorridas no serviço público britânico, com suas principais características, ver FERLIE et alli, 1996: 26-34).

<sup>3</sup> Mais recente porque outras já houve, destacando-se a ocorrida no primeiro governo Vargas (1930-45), quando o Estado brasileiro assume papel de grande relevância no desenvolvimento sócio-econômico do país e no governo militar quando a alta burocracia e os técnicos que dela participavam ganharam grande importância. (MARTINS, 1995).

administração pública brasileira. De acordo com o Plano Diretor (BRASIL,1995), a mudança no papel do Estado, que por conseguinte traz mudanças em sua estrutura, deve ter como um de seus principais fundamentos a defesa do Estado como *Res Pública*, que vem a ser o que Bresser Pereira (1997:16) define como “direito republicano”: “são os direitos que cada cidadão tem de que os bens públicos - os bens que são de todos e para todos – permaneçam públicos, e não sejam capturados por indivíduos ou grupos de interesses”.

O Plano Diretor busca explicitar as intervenções a serem efetuadas no aparelho de Estado brasileiro, afim de que se processe a passagem de uma administração pública burocrática<sup>4</sup> e se viabilize a criação e a manutenção de um outra de natureza gerencial, que vem a ser, em linha gerais, uma versão brasileira (adaptada à nossa realidade) das transformações ocorridas nos países desenvolvidos. Para tanto o Plano Diretor preconiza a divisão do aparelho de Estado brasileiro em quatro grandes áreas:

- a) O **Núcleo Estratégico** : que formula e implementa políticas públicas, faz as leis e cobra seu cumprimento e é formado pela Presidência da República e Ministérios, os tribunais e o Poder Legislativo;
- b) As **Atividades Exclusivas de Estado**: responsável pela execução de serviços exclusivos do Estado, tais como cobrança de tributos, regulamentação, fiscalização, onde está caracterizado o “poder de polícia” do Estado;
- c) Os **Serviços não-exclusivos de Estado**: nos quais o Estado atua juntamente a outras organizações não estatais e privadas, tais como universidades e museus;
- d) A **Produção de Bens Para o Mercado**: as atividades econômicas ainda em poder do Estado, que atuam no mercado e visam o lucro, podendo estar sob a forma de monopólio ou oligopólios, a exemplo das estatais da área de infra-estrutura.

Com a redefinição do papel do Estado e o estabelecimento de suas novas atribuições, de modo específico no que se refere a sua atuação no ambiente

---

<sup>4</sup> A administração burocrática é aquela que se caracteriza pela profissionalização de seus ocupantes, pela impessoalidade de suas ações, a hierarquia, o cumprimento da lei e o formalismo, entre outras. Nela, evidencia-se seu caráter racional-legal. Maiores detalhes no capítulo 1.



econômico, e tomando-se como referência os quatros grandes setores em que foi dividido o aparelho de Estado brasileiro, é que destacamos as agências reguladoras governamentais, objeto de nosso estudo.

A criação das agências reguladoras está relacionado à mudança na concepção de qual deve ser o papel do Estado *vis-a-vis* a economia, nos tempos atuais. Pelo que se depreende do Plano Diretor, o Estado brasileiro deixa de ser agente “realizador” do desenvolvimento econômico, por meio da produção direta de bens e serviços para o mercado e passa a desempenhar a função de, fiscalizador e regulador do mercado, além de fomentador do desenvolvimento econômico por outros meios que não a produção direta.

Segundo Santana(2002:80-1), as agências reguladoras surgem como as organizações governamentais voltadas a desenvolver ações no sentido de garantir a competição entre as empresas, antes estatais, em benefício da sociedade, com a prestação de serviços públicos com qualidade e segurança e constância aos menores custos possíveis e atentando para a adequada remuneração dos investimentos das empresas concessionárias, buscando seu equilíbrio econômico-financeiro.

Embora represente uma inovação no aparato constituinte do aparelho de Estado brasileiro, as agências reguladoras, de acordo com suas características específicas,<sup>5</sup> definidas nas leis que as criaram, podem representar, se não forem tomadas medidas para contrabalançá-las, um caso típico do que a Ciência Política chama de *Insulamento Burocrático*<sup>6</sup>. A possibilidade de tal ocorrência iria de encontro a uma das finalidades da reforma do Estado brasileiro, qual seja a de torná-lo mais democrático, apresentando maior permeabilidade às necessidades dos cidadãos, ao mesmo tempo em que incorpora como característica de atuação a prestação de contas de seus atos à população (accountability).

---

<sup>5</sup> Características específicas devem ser entendidas como autonomia administrativa e financeira, diretoria com mandato fixo, quadro de pessoal próprio, caráter altamente técnico de sua atividades, dentre outros. Para um quadro mais completo, ver capítulo 1.

<sup>6</sup> O insulamento burocrático pode ser entendido, em linhas gerais, como a “proteção” de setores da alta administração pública – como no caso dos diretores de agência reguladoras – da pressão ou influência dos políticos ou de grupos de interesses, o que os levaria a pautar suas condutas apenas por argumentos técnicos. Uma discussão muito boa sobre insulamento burocrático está presente em NUNES (1984), GEDDES (1994) e MARTINS (1996 e 1997).



Afim de minimizar a possibilidade de ocorrência do insulamento burocrático e tornar as decisões e ações das agências reguladoras um pouco mais democráticas - ainda que de forma limitada -, é que na legislação criadora de cada uma das agências reguladoras estudadas - Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, estão previstos mecanismos de participação de representantes da sociedade civil em instâncias integrantes da estrutura organizacional destas agências, sem subordinação a qualquer dos níveis hierárquicos da organização.

Tal concepção de incorporação da sociedade civil (consumidores, empresas concessionárias, representantes do ministério ao qual a agência reguladora é vinculada, órgãos de defesa do consumidor e da comunidade científica), ainda que passível de aprimoramentos, representa mudança significativa no que se refere ao exercício dos direitos inerentes à cidadania. Dentre eles encontra-se o da participação direta da sociedade no destino das organizações públicas, com a incorporação de suas demandas e na formulação e implementação das políticas públicas do Estado (MENDES,1998:14 e PAULA, 2001:12).

A participação da sociedade brasileira no controle e no acompanhamento das ações do Estado não se constitui numa tradição de sua cultura política, mas que apenas começou a se manifestar de forma mais organizada em fins do regime militar, por meio de novos movimentos sociais de variados graus de organização e portadores de várias “bandeiras de luta”, que estabeleciam diferentes tipos de relação com o Estado (BOSCHI et alli. 1989:42-5).

Há de se considerar, também, que além da muito recente cultura da participação e do associativismo no Brasil, voltados à busca de influência na definição das políticas estatais, um outro elemento inibidor desta prática tem sido a quase impermeabilidade da administração pública às necessidades da população. Diz-se pois, que o Estado Brasileiro, por meio da administração pública, apresenta elevados níveis de falta de *responsividade* perante a população, que se traduziria, a grosso modo, em sua incapacidade de oferecer resposta rápidas e efetivas às demandas da sociedade.

Um segundo fator responsável pela pouca ou nenhuma tradição de participação e acompanhamento dos atos da administração pública brasileira por parte da população, diz respeito ao entendimento que a burocracia estatal tem sobre o que seja a participação pública na administração pública. Requer a compreensão, por parte da administração pública, de que participação pública pressupõe algum grau de partilha do poder, além da definição de sobre quais áreas da administração pública, a participação dos cidadãos se dará, com que frequência e qual profundidade e extensão, esta é viável e factível. Para este assunto, Clayton Thomas (1995) apresenta contribuições.

## METODOLOGIA

A presente dissertação caracteriza-se, de acordo com a classificação de Vergara, (2000: 46-7) por ser, basicamente, descritiva porque envolve a obtenção, identificação e exposição de dados representativos de uma determinada situação, no caso de instâncias presentes na estrutura organizacional das agências reguladoras estudadas (ANEEL, ANATEL, ANVISA e ANS) que representam sua alta administração (a Diretoria Colegiada) e as que se constituem em nos *locos* de representação e participação da sociedade na definição de políticas e ações destas agências (os Conselhos Consultivos).

Constituem-se, também, objeto de estudo desta dissertação a descrição e análise das instâncias organizacionais que representam canais institucionalizados de interrelação dos consumidores e usuários dos serviços regulados com os órgãos reguladores, que permite-lhes expressar suas demandas, críticas, dúvidas e sugestões (as Ouvidorias). Trata, ainda, dos instrumentos administrativos utilizados para a busca e recebimento de contribuições externas à organização, que ajudam na tomada de decisão, tornando-as mais embasadas e legítimas (as Consultas e Audiências Públicas).

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é do tipo bibliográfica e documental. Bibliográfica porque se valeu de bibliografia disponível sobre o assunto (livros, revistas, artigos, teses e dissertações), com a finalidade de dar embasamento conceitual (teórico) ao trabalho, ao mesmo tempo em que “se conhece as diferentes formas de contribuições científicas que realizaram sobre o tema em questão” (OLIVEIRA, 1998:119) e Documental porque se utiliza de documentos internos às

organizações estudadas, como: lei criadora, regulamento, regimento interno, estrutura organizacional, atos normativos e legislação específica do setor.

Embora tenha havido entrevistas com funcionários das agências, estas tiveram a finalidade de, simplesmente, esclarecer pontos que permaneceram obscuros para o pesquisador, após a leitura de alguns documentos internos às organizações estudadas. Não se tratou, pois de entrevista do tipo “inquérito”, onde se busca captar as opiniões e impressões de pessoas a respeito do assunto pesquisado, o que exigiria um capítulo à parte para sua análise.

No que se refere à amostra da pesquisa, esta limitou-se a quatro das agências reguladoras do Estado, de um universo de doze instituições estatais, atualmente classificadas como agência reguladora (pelo menos nos moldes estabelecidos com a reforma administrativa de 1995 do governo Fernando Henrique Cardoso). Tratou-se de uma amostra “intencional”, na medida em que existiam motivações pré-determinadas para as escolhas feitas. Foram escolhidas a ANEEL e a ANATEL, por se tratar das agências com mais tempo de existência, o que, presumia-se, dispunham de maior acúmulo de informações.

Não menos importante para esta escolha, foi o fato de tratar-se de duas agências criadas com a finalidade de regular serviços essenciais, tipicamente caracterizados como de infra-estrutura, até pouco tempo atrás controlados pelo Estado, e recém privatizados.

As duas outras agências escolhidas para estudos foram a ANVISA e a ANS, em razão de serem responsáveis pela regulação de um setor de importância vital para o bem-estar da população, além de representar importante direito social previsto na Constituição Federal, o da saúde pública.

A questão da acessibilidade também foi levada em conta, quando da escolha das agências a serem estudadas, uma vez que, com exceção da ANS, que tem sede na cidade do Rio de Janeiro, as demais estão localizadas em Brasília, cidade onde reside o pesquisador, facilitando-lhe o acesso aos dados e informações.

A pesquisa compreendeu duas etapas, sendo a primeira uma revisão de literatura, com a finalidade de fornecer embasamento teórico ao trabalho, ao mesmo

tempo que contribuiu para esclarecer princípios, conceitos e relações entre os temas constantes do trabalho. A segunda etapa consistiu na leitura e análise de documentos oriundos das agências objeto do estudo, tais como decretos, resoluções, regulamentos, regimento interno, dentre outros. Foram utilizados, também, artigos de jornais que dispusessem de informações acerca de assuntos relacionados às agências reguladoras estudadas.

## CAPÍTULO 1

### REFERENCIAL TEÓRICO

#### 1.1 Uma Breve Retrospectiva da *New Public Management* no Mundo

No último quartel do século XX, o mundo passou por experiências de transformação do papel do Estado na sociedade e na economia. Primeiramente, e de uma forma mais coordenada, este fenômeno teve lugar nos países anglo-saxões, notadamente a Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos.

Nesses países, o desencadeamento do processo de mudança tem início na segunda metade da década de 1970 e tem como elemento desencadeador desta, a crise do petróleo, com sua alta de preço e a repercussão desta sobre o funcionamento da economia mundial e a crise de financiamento dos Estados Nacionais (crise fiscal).

De acordo com Bresser Pereira (1998c:2-4) e Abrúcio (1997:7-8), esta crise foi de caráter multidimensional e pode ser explicada por uma conjunção de três aspectos que a compunham:

a) **Dimensão Econômica:** a forma de intervenção do Estado na economia (Keynesianismo). O Estado apresentava-se como indutor do crescimento econômico, por meio da promoção de políticas macroeconômicas voltadas à obtenção do pleno emprego de fatores (capital e trabalho), o que resultava em altas taxas de crescimento econômico na maioria dos países do mundo, no pós 2ª Guerra Mundial .

A crise fiscal surgiu, no âmbito econômico, como um dos fatores desencadeadores da mudança no papel do Estado. Com o alto grau de dispêndio de



recursos públicos para financiar um forte estado de bem estar social – notadamente nas áreas de saúde, educação, habitação, previdência e seguro–desemprego – este passa a se tornar insuficiente frente à crescente demanda por tais serviços:

b) **Dimensão Social:** decorrente, em parte, da crise fiscal dos Estados, a insatisfação social ganha relevância quando a população percebe o Estado com excessivamente gastador, que para se financiar e a seus serviços, tinha que extrair, por meio de tributos, cada vez mais recursos da sociedade.

c) **Dimensão Administrativa :** o modelo de burocrático-weberiano de administração pública começava a se mostrar ineficaz para fazer frente às novas necessidades da sociedade – cada vez mais crítica e exigente quanto à eficácia e qualidade das ações do Estado – e da economia que dava os primeiros passos rumo à globalização econômica.

Ainda que as três dimensões da crise sejam igualmente importantes, será priorizada sua dimensão administrativa, visto tratar-se do pano de fundo desse estudo.

A reforma do Estado em sua dimensão administrativa não é, em âmbito internacional, um fenômeno recente. Desde, pelo menos, o último quartel do séc. XIX já se verificava a existência de estudos e propostas com a finalidade de dar ao Estado um caráter racional, previsível e, principalmente, que tivesse suas ações previstas em ordenamento jurídico. Isto visava eliminar, ou ao menos, diminuir o caráter patrimonialista/clientelista presente na administração Pública da grande maioria dos países à época, e a influência política sobre esta<sup>1</sup>.

As mudanças ocorridas na maioria dos países do mundo, no âmbito de suas administrações públicas, foi a adoção de um modelo administrativo denominado burocrático-weberiano que tinha como norma subjacente, o caráter racional-legal que deveria caracterizar aquelas. Dentre as principais características deste modelo, três se destacam. São elas (CROZIER, 1981: 261-2 e BARZELAY, 1992: 3-4):

---

<sup>1</sup> Um dos primeiros ensaios sobre administração pública, e que veio a se tornar um clássico nesta área, foi um estudo denominado “The Study of Administration”, no ano de 1887, de autoria de Woodrow Wilson, onde este defendia a profissionalização da administração pública e seu insulamento de pressões políticas.

- A impessoalidade das regras, procedimentos e nomeações;
- O caráter de especialista do funcionário público, com as atribuições dos cargos bem definida e limitada;
- A existência de um sistema hierárquico estrito, que implica em subordinação e controle dos subordinados pelos chefias.

Este modelo de administração representou, àquela época, (final do séc. XIX) um grande progresso, comparativamente ao modelo até então vigente. Com ele o Estado passava a contar com instrumentos que poderiam protegê-la das freqüentes práticas patrimonialistas por parte de seus dirigentes.

O modelo burocrático weberiano foi a forma predominante na administração pública na maioria dos países ao longo do século XX, até o final da década de 1970. Naquela época, a crise do petróleo de 1973, reforçada pela de 1979 desencadeou um processo de mudança no papel do Estado nos países centrais em virtude do esgotamento do modo de intervenção deste na economia (Keynesianismo), corroborado pela crise fiscal, ao mesmo tempo em que suas populações se insurgem contra os pesados encargos tributários para sustentar um Estado dispendioso – ainda que responsável pelo fornecimento de um generoso aparato de bem-estar social. Num período de baixo dinamismo da economia mundial - até mesmo com recessão em alguns anos - o financiamento de um Estado com estas características tornava-se de difícil realização.

A percepção pelas sociedades dos países desenvolvidos<sup>2</sup> quanto à suposta ineficiência de seus Estados e mais especificamente de seus serviços públicos, aliado a seu alto custo de financiamento leva-as a eleger políticos conservadores, portadores de um discurso claramente favorável à diminuição do tamanho do Estado e com sua saída do ambiente econômico, seja por meio da venda de ativos (privatização), seja por meio da redução de seu aparato regulador (desregulamentação), visto como entrave ao livre funcionamento de uma economia de mercado capitalista, além de uma visão

---

<sup>2</sup> Quando me refiro a países desenvolvidos, quero dizer os países anglo saxões, notadamente Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Estados Unidos e Austrália, sendo os dois primeiros considerados pioneiros nas mudanças no papel do Estado e onde mais longe elas foram.

distorcida e preconceituosa em relação à administração pública e aos funcionários públicos<sup>3</sup>.

Com a chegada ao poder de políticos de tendência conservadora passa a haver um diagnóstico quanto a incompatibilidade entre o modelo de administração do Estado então vigente (burocrático-weberiano) e o novo papel a ser desempenhado por este.

Em consonância com vontade dos eleitores – que deram a vitória a partidos políticos conservadores – começa a ser implementada uma ampla política de mudança no perfil do Estado dos países desenvolvidos. Os programas integrantes desta política, porém, não foram implementados de forma homogênea ao longo do tempo e nem de forma conclusiva. Sua implementação se caracterizou-se por ser um processo em etapas<sup>4</sup>, em que cada uma delas eram evidenciados determinados valores, que passariam a ser incorporados ao modo de atuação da administração pública. Tais valores eram, em grande parte, importados da administração privada.

Num primeiro momento, a política de reforma do Estado foi denominada *Managerialism* e tinha um nítido viés anti-estatal, ao tempo em que preconizava mudanças na forma do gasto dos recursos públicos, dando grande ênfase na eficiência na utilização destes (*money value*). Aliado a isto, induzia a administração pública a interagir com o público na condição de consumidores de seus serviços. As principais características do *managerialism* eram (ABRUCIO,1997:21; FERLIE et Alli,1996:26-7 e TOHÁ e SOLARI, 1999:85-7):

- Melhoria da performance do aparelho de Estado, de acordo com objetivos pré-determinados;
- Subestimação do conteúdo político da administração pública;

---

<sup>3</sup> Galbraith (1992) em seu livro *A Cultura do Contentamento* faz uma oportuna e contundente crítica quanto à diferença de aceitação e valorização dos funcionários públicos pela população americana, de acordo com os órgãos nos quais trabalham. Os funcionários e burocratas do Departamento de Estado, da CIA, Forças Armadas, órgãos do serviço secreto e da Social Security Administration – que gerencia as pensões federais de aposentadoria e velhice – são considerados quase que heróis nacionais. Por outro lado, os que trabalham em atividades regulamentadoras, cobrança de impostos e bem estar social, como os que prestam assistência a famílias carentes e distribuem selos de alimentação, são vistos como ineficientes, incompetentes e gastadores, enfim um fardo para a sociedade que tem que sustentá-los por meio de tributos.

<sup>4</sup> Para uma detalhada descrição destas etapas e uma interpretação crítica de sua implementação, ver FERLIE et Alli (1996, cap.2) e POLLIT (1993).

- Ênfase na eficiência e no corte de gastos;
- Privatização;
- Desconsideração com valores tais como equidade, justiça e bem-estar social;
- Incorporação do conceito de produtividade;
- Processos orçamentários ligados a objetivos e produtos mensuráveis e passíveis de avaliação.

Enfim, o *Managerialism*, com a adoção de técnicas e valores da administração privada, procurava, segundo sua concepção, dar maior racionalidade (no sentido econômico) ao funcionamento do Estado. A “boa administração” introduzida por este modelo era tida como neutra, e desta forma poderia ser adotada por todos os governos e não apenas pelos conservadores que o implantaram (POLLIT, 1993: 48-9).

Esta pretensa neutralidade política do *managerialism*, porém, não foi assim entendida pela população recebedora dos serviços do Estado nem pelos teóricos discordantes<sup>5</sup>. Tal forma de conduzir a administração pública, que tinha na transposição de práticas da administração privada para aquela – principalmente o controle de custos, eficiência e produtividade - seu ponto forte, enfrentou resistências por parte dos setores atingidos pelas medidas e teve de se tornar permeável a novas idéias e valores, o que deu seqüência a uma segunda etapa na reforma administrativa.

A segunda onda na reforma da administração pública nos países desenvolvidos, foi chamada de *Consumerism*. Tal etapa passava a considerar mais o caráter de adaptação (flexibilidade) das organizações públicas às novas realidades sócioeconômicas em tempos de mudanças contínuas. Também, colocava ênfase na questão da qualidade dos serviços prestados pelo Estado – reivindicação esta, uma das mais urgentes requeridas pela população (ABRÚCIO, 1997:24-5).

---

<sup>5</sup> Vários autores (POLLIT (1993); BEHN (1998); BARZELAY (1993); METCALFE e RICHARDS (1992) entre outros) criticaram o modelo “Managerialism” implementado à época (final dos anos 70 e início dos 80) nos países anglo-saxões. Para estes estudiosos, este modelo não seria nada muito diferente de um neo-taylorismo e seu “one best way” visto que preconizava uma concepção de administrar a máquina pública, de forma rígida, ortodoxa e com pouca margem de adaptação a contextos históricos, sociais, jurídicos diferentes, além de deixar de levar em conta o caráter fortemente político da administração pública.

As novas características e valores trazidos pelo *Consumerism* enfrentaram resistências por parte do núcleo financeiro do governo, que preconizava a irrestrita obediência aos orçamentos, o que limitava o possível caráter mais flexível deste modelo. Suas principais características eram (FERLIE et alli, 1996: 30-1):

- Ênfase na mentalidade voltada para o mercado;
- Mudança na gestão hierárquica para a gestão por contratos;
- Forte redução na folha de pagamento das organizações públicas;
- Mudança no tipo de gestão do tipo “comando e controle”, típico do managerialism, para estilos de gestão mais flexíveis;
- Incentivo às alianças estratégicas, como nova forma de coordenação;
- Tentativas de tornar os serviços públicos menos padronizados, buscando maior flexibilidade e variedade para estes.

O *Consumerism*, assim como seu antecessor (o *Managerialism*) , também não era um modelo perfeito e, como tal, sofreu críticas ao longo de sua implementação e vigência. A principal falha percebida nele era o fato de tratar os cidadãos como meros consumidores dos serviços prestados pelo Estado, desconsiderando características inerentes à conduta da administração pública, tais como a justiça, a equidade e o bem-estar da sociedade<sup>6</sup>. Mas esta não era a única crítica, sendo as mais importantes:

- A dificuldade de escolha entre diferentes opções de serviços públicos;
- O conceito restrito de consumidor, sem levar em conta o caráter especial do consumo de serviços públicos;
- A possibilidade de os consumidores formarem grupos de interesse e fazer com que as organizações públicas pautem suas ações segundo as necessidades destes grupos restritos;
- A valorização – inclusive por meio do aumento nos orçamentos – das organizações públicas de alto desempenho e a punição de organizações com

---

<sup>6</sup> Haque (1999:319) entende que modelos de administração pública que enfatizam, em excesso, características da gestão privada podem proporcionar crises de identidade e legitimidade da própria administração pública e de seus servidores , uma vez que os cidadãos passam a não mais reconhecer nela uma instituição a serviço dos interesses públicos.

desempenho insuficiente, possibilitando a criação de círculos virtuosos e viciosos.

O modelo que sucedeu o *Consumerism* busca trazer de volta ao âmago da administração pública, valores negligenciados pelas experiências precedentes, notadamente no que diz respeito à promoção do bem estar da população como um todo, sem distinção entre consumidores e não consumidores dos serviços prestado pelo Estado. Ao conjunto de características constituintes desta nova forma de conduzir a administração pública foi denominado Public Service Oriented (PSO).

O PSO tinha como valores centrais a participação dos cidadãos nas decisões que afetam vidas e comunidades, aproximando-os do centro das decisões e o resgate da equidade, da justiça, da transparência, da prestação de contas (*accountability*<sup>7</sup>) e da participação política, além dos seguintes:

- Forte ênfase na qualidade dos serviços prestados pelo Estado;
- Interesse em conhecer a opinião e os valores do usuário (em lugar de cliente);
- Descrença no papel dos mercados nos serviços públicos;
- Preocupação com a aprendizagem social (trabalhos comunitários, avaliação de demandas públicas).

Há de se salientar que estes modelos se sucederam não como uma ruptura total entre antecessor e sucessor, mas dentro de um processo de aprimoramento e de conservação das características consideradas válidas e úteis no modelo anterior. Pode-se destacar como características que constituem a síntese do novo tipo de administração pública adotada nos países desenvolvidos – notadamente nos países anglo-saxões – as seguintes:

- A eficiência no uso dos recursos públicos, fazendo com que os funcionários/burocratas reconheçam seu valor e o utilizem com racionalidade (*money value*);
- A eficácia na prestação dos serviços;

---

<sup>7</sup> O termo *Accountability*, muito em voga na literatura sobre administração pública e reforma do Estado, diz respeito à prestação de contas das ações do Estado aos cidadãos, no que se refere à qualidade dos serviços prestados, à eficácia, à obediência, às necessidades do público e à conformidade dos atos administrativos à lei, dentre outros. A *accountability* será discutida mais amplamente, quando tratarmos da reforma administrativa no Brasil.

- a efetividade dos serviços, procurando maximizar o número de pessoas atendidas;
- a valorização do cidadão/consumidor, inclusive com a participação deste, sempre que possível, na elaboração de políticas públicas;
- forte preocupação com a qualidade do serviço, baseada na missão de alcançar a excelência dos serviços públicos.

## 1.2 A Reforma Administrativa no Brasil após 1995

A reforma administrativa iniciada no Brasil em 1995, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, teve como causa, assim como nos países desenvolvidos, uma crise de natureza multidimensional, em seus aspectos econômico, social, e administrativo:

a) **Econômico**, no sentido de que durante a década de 1980, e devido em grande parte à crise do petróleo nos anos 1970, o aumento da dívida externa dos países subdesenvolvidos os levou despendar crescente soma de recursos para o pagamento desta, o que levou estes Estados a uma situação de quase insolvência, ao mesmo tempo em que impossibilitava que os mesmos continuassem a desempenhar o papel de indutor e condutor do desenvolvimento econômico nestes países<sup>8</sup>.

b) **Social**, com a insuficiência dos serviços públicos prestados à população, o que caracterizava as ações do Estado como de baixa equidade, efetividade e portanto incapaz de promover um ambiente de bem estar social para a maioria da população por meio de seus serviços.

c) **Administrativo**, com a percepção sobre a incapacidade de o modelo burocrático-weberiano, até então vigente na administração pública brasileira, atender às necessidades do cidadão e ser mais ágil no desempenho de suas funções num ambiente caracterizado por rápidas e profundas transformações.

A reforma do Estado no Brasil do governo Fernando Henrique está explicitada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Tal documento trazia importante característica, que era a de procurar fugir da falsa dicotomia Estado x mercado, tão característica dos embates ideológicos vigentes até final da década de 1980. Segundo este plano, não se trata de optar entre um Estado grande e onipotente e outro

---

<sup>8</sup> Em países em desenvolvimento, o Estado exerceu um papel importante na indução do desenvolvimento econômico, apesar de acentuadas restrições orçamentárias, além de executar políticas de erradicação da miséria, distribuição de renda, criação de programas de seguridade social, oferta de serviços de saúde, educação, entre outros (CAIDEN,1991:41-2;HAQUE,1999:11 e HENTIC e BERNIER,1999: 197-8).



minimalista, mas sim diferente, mais ágil, eficiente, eficaz e responsivo aos cidadãos, devendo ter a complexidade necessária para atender aos desafios do capitalismo vigente (BRESSER PEREIRA, 1998; DINIZ, 1996 e MARTINS, 1996).

Em obediência ao que se poderia chamar de princípio, o Plano de Reforma do Aparelho de Estado tenta diagnosticar e propor mudanças no aparelho de Estado, o mais distante possível de uma abordagem ideológica. Para tanto e no que se refere ao seu aspecto institucional, a elaboração da proposta de reforma estava sob incumbência de três grupos com funções distintas:

- a) **Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República:** composto por representantes dos ministérios do Planejamento, Administração Federal, Casa Civil, e que tinha como objetivos aprovar, acompanhar e avaliar os projetos de reforma, como um dos órgãos colegiados do governo.
- b) O **Conselho de Reforma do Estado:** composto por representantes do governo, acadêmicos e empresários, com a função consultiva, analítica e de articulação perante a sociedade civil, dos programas propostos. O conselho não pertencia à administração pública.
- c) O **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)**, por meio de sua alta direção (Ministro e Secretários) e corpo técnico.

Segundo Nunes (2001:16), a reforma do Aparelho de Estado poderia ser delimitada por quatro grandes diretrizes:

- a) A **delimitação do tamanho do Estado:** por meio de processos de privatização de setores considerados passíveis de melhor funcionamento via mercado; a junção de órgãos e extinção de outros e a redução, quando possível, do quadro de pessoal.
- b) A **redefinição do papel regulador do Estado:** por meio de restrições à ação privada, quando não for possível eliminar as disfunções do mercado; estimular práticas

de mercado ou utilizar mecanismos que se aproximem, ao máximo, da ação do mercado.

c) A **recuperação da governança**: que seria a capacidade de governo tornar efetivas (implementar) suas próprias decisões.

d) O **aumento da governabilidade**.

Os temas governança e governabilidade aparecem como pontos centrais na reforma do Estado e sobre o primeiro Diniz (2000:29) assim manifesta-se:

“ .... sendo a capacidade de o governo resolver aspectos da pauta de problemas do país, através da formulação e implementação das políticas públicas (....) trata-se da capacidade de tomar e executar decisões, garantindo seu efetivo acatamento pelo seguimentos afetados, contribuindo desta forma, para assegurar sua continuidade no tempo”

E Melo (1996:5), ampliando um pouco o conceito de Diniz, assim o traduz:

“A capacidade governamental em criar e assegurar a prevalência de regras universalistas nas transações sociais, políticas e econômicas, penalizando ou desincentivando o comportamento rent-seeking e promovendo arranjos cooperativos e reduzindo o custo de transação (....) implica também na capacidade de resistência à captura por grupos de interesse por parte das elites governamentais”.

No caso da governabilidade, Diniz (1997:30-1) e Santos (1996:7) apresentam as características que a definem, como sendo a capacidade de o governo:

- Identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento;
- Mobilizar os meios e os recursos necessários à execução destas políticas;
- Ter liderança, sem a qual as decisões não se efetivam

A obediência às quatro grandes diretrizes do Plano de Reforma do Aparelho de Estado, anteriormente descritas por Nunes (2000:16), implica tornar o Estado brasileiro , por meio de suas organizações, mais eficiente, eficaz e capaz de melhor responder às necessidades de sua população e as exigências de um mundo em mudança constante.

Para tornar o funcionamento do Estado mais racional e adequado a atender às novas exigências de uma sociedade que se moderniza e se torna consciente de seus direitos perante o Estado é que o plano de reforma preconiza a adoção da chamada Administração Pública Gerencial, como forma de conduzir a administração daquele. Tal modelo de administração constitui-se em uma das maneiras de se responder a algumas questões cruciais que se colocaram diante dos estados nacionais, notadamente dos países subdesenvolvidos – embora os estados dos países desenvolvidos tenham passado por graus diferentes de mudança em sua estrutura, formas de ação e responsabilidades<sup>9</sup>.

Em contraponto ao modelo burocrático até então hegemônico no âmbito da administração pública federal brasileira, a Reforma do Aparelho de Estado vem, por meio da paulatina implementação da administração pública gerencial, que tem como pressuposto básico a flexibilização organizacional<sup>10</sup>, introduzir no setor público algumas características da gestão privada, tais como (BRESSER PEREIRA, 1998c:28-32):

- A visão orientada para o cidadão e/ou cliente e para os resultados;
- Delegação de certo grau de poder dentro das organizações públicas;
- Descentralização;
- Flexibilidade organizacional;
- Profissionalização da alta burocracia;
- Responsabilização dos gestores públicos perante a sociedade, substituindo controles burocráticos por controles sociais;
- A descentralização dos serviços prestados pelo Estado, buscando sua eficiência e eficácia.

No que se refere à estrutura do aparelho de Estado, no âmbito de uma administração pública gerencial e dentro de uma concepção de que os órgãos integrantes da estrutura do Estado apresentam características e funções bastante heterogêneas no que se refere às suas missões, finalidades, forma de atuação,

<sup>9</sup> Para uma descrição das etapas que compuseram a implementação da nova administração pública gerencial na Inglaterra (New Public Management), ver FERLIE et Alli (1996:26-34).

<sup>10</sup> Silva (2000:36) assim define *flexibilização organizacional* : “a capacidade de a organização adaptar-se às novas circunstâncias do ambiente, de maneira ágil e rápida”.

natureza jurídica, autonomia operacional e financeira, deveriam estar agrupados de acordo com estas características em comum.

Assim sendo, a proposta de reforma do Aparelho de Estado brasileiro prevê a existência de quatro grandes setores, que seriam (BRASIL,1995):

**Quadro 1:** Os Setores do Estado: Forma de Propriedade e de Administração

SETORES	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Público Não – Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico	x			x	x
Atividades exclusivas	x				x
Serviços Não Exclusivos		x			x
Produção para o mercado			x		x

Fonte: Brasil (1995)

a) O **Núcleo Estratégico** – onde se definem as leis, se formulam e avaliam políticas públicas. É formado pela Presidência da República, os Ministérios, os Tribunais Federais, o Ministério Público e, sendo o sistema federativo, suas congêneres em âmbito estadual e municipal. A propriedade é estatal e a forma de administração, uma combinação entre o modelo burocrático e o gerencial;

b) As **Atividades Exclusivas do Estado** – envolvem o poder de Estado para garantir o cumprimento das leis e das políticas públicas. São formadas pelas funções de segurança, fiscalização, controle, tributação, segurança social, agências de financiamento e fomento. A propriedade é estatal e a forma de administração, gerencial;

c) Os **Serviços Não-Exclusivos do Estado** – seriam as atividades de interesse público, mas que não envolvem o poder extroverso do Estado, podendo, também, ser

oferecidos pelo setor privado e o setor público não-estatal (atividades relacionadas à educação, cultura, memória nacional, direitos humanos, entre outras). A forma de propriedade é a pública não-estatal e a forma de administração, a gerencial;

d) A ***Produção para o Mercado*** – formado pelas empresas estatais (em fase de privatização. A propriedade e a gestão são privadas.

As propostas integrantes do plano de reforma do Aparelho de Estado imprimiram forte ênfase no aperfeiçoamento dos setores que continuaram sob propriedade estatal (Núcleo Estratégico e Atividades Exclusivas de Estado), de modo especial nos seus recursos humanos, que devem ser objetos de constante aperfeiçoamento, sendo recrutados entre os mais competentes, ser bem treinados e bem pagos, além de contar com carreiras definidas e estabilidade no emprego (duas características do modelo de administração burocrático-weberiano que deveriam ser mantidas e aperfeiçoadas)

É, pois, no âmbito das atividades exclusivas de Estado que estão inseridas as agências reguladoras do Estado, entidades estas voltadas, essencialmente, para o controle, a fiscalização e o acompanhamento de atividades consideradas de interesse público e que, por necessitar de considerável grau de autonomia perante os órgãos (ministérios) aos quais estão vinculadas e de agilidade para bem desempenhar suas funções, não poderiam ser organizadas sob o tradicional modelo de administração burocrático-weberiano *tout court*.

### **1.3 As Agências Reguladoras no Contexto da Reforma do Aparelho de Estado**

O âmbito no qual se inserem as agências reguladoras do Estado diz respeito ao conjunto de idéias e diretrizes que constituem a chamada Reforma do Estado. A necessidade desta reforma se tornou-se clara quando a organização do Estado, em especial os setores da administração pública vinculados ao Poder Executivo, passou a mostrar-se incapaz de responder às demandas, tanto de indivíduos quanto de empresas, num mundo em constante transformação e sob a égide do capitalismo globalizado. Bresser Pereira(1997:7) entende que esta incapacidade teria como causa alguns problemas enfrentados pelos Estados Nacionais contemporâneos, notadamente os das nações subdesenvolvidas), sendo os principais a crise fiscal, o modo de intervenção estatal e o modelo burocrático pelo qual o Estado é gerido.

A questão da Regulação aparece como ponto crucial no novo papel destinado ao Estado, como preconizado pela reforma do Aparelho de Estado no Brasil.

Fenômeno de grande complexidade, a regulação econômica está relacionada ao controle e acompanhamento do funcionamento e das ações de alguns setores da atividade econômica consideradas essenciais para a sociedade e, como tal, apresenta interfaces com diversos setores desta, tais como o econômico, o jurídico, o político e o social, ainda que os dois primeiros sejam os que, até o momento, mais tenham despertado interesse dos estudiosos e sobre os quais a literatura está mais direcionada. Porém o entendimento sobre o assunto tem passado a considerar, cada vez mais, os demais aspectos uma vez que só é possível entender a regulação em toda sua plenitude, por meio de uma visão multidisciplinar.

#### **1.3.1 Uma breve Consideração sobre o Aspecto Econômico da Regulação**

Regulação implica controle e incide sobre as transações entre os diferentes atores econômicos no mercado. De certa forma, não deixa de ser uma intervenção do

Estado na economia<sup>11</sup>, mas desta vez, visando aumentar sua racionalidade e sua eficiência, com a finalidade última de maximizar o bem estar social da população, surge como resposta política do Estado às pressões de grupos de interesses de consumidores e empresas, como uma instituição extra-mercado, para resolver conflitos econômicos.

O tema Regulação, na visão de Abranches (1999:20) está intimamente relacionado à nova concepção do Estado brasileiro, com suas atribuições, escopo de atuação e, principalmente, uma clara orientação doutrinária. No seu entender, a questão regulatória, em sua abordagem econômica, não pode ficar refém de uma visão dicotômica entre o modelo liberal extremado de um lado, que defende uma atuação residual e quase que passiva das agências reguladoras, e que assiste, sem intervir, o livre funcionamento das forças de mercado, garantidor apenas da propriedade e dos contratos e do outro lado o velho modelo intervencionista, estatista e burocratizante<sup>12</sup>.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado defende o novo papel regulador deste, com uma política coordenada e integrada de ações, embora sem explicitar de que forma estas serão operacionalizadas. O que hoje se verifica é um conjunto desconectado de práticas regulatórias executadas, ainda, sob uma concepção burocrático-coorporativa, sem que haja um fio condutor, qual seja uma uniformização de visões e princípios acerca da regulação. Segundo Abranches (1999:22), torna-se necessário:

“um conjunto coerente, minimalista, de princípios gerais e estratégicos, que enquadrasse todas as iniciativas governamentais de regulação quanto à natureza, escopo, objetivo, formato institucional e administração da regulação. As especificidades seriam, evidentemente, levadas em consideração, porém, como exceção a princípios gerais válidos universalmente para o aparelho de Estado.”

---

<sup>11</sup> A intervenção do Estado na vida econômica pode se dar de diversas formas, como por exemplo: controle de preços, tarifas, barreiras à entrada e saída, estímulo ou repressão à fusões, aquisições, formação de cartéis, fornecimento de bens públicos etc, podendo minorar ou exacerbar as imperfeições do mercado.

<sup>12</sup> A regulação econômica no Brasil não é assunto apenas dos dias atuais. Desde a década de 30, esta já era uma questão que despertava o interesse da sociedade, notadamente dos políticos, quando foi criado um Projeto de Lei contra o abuso do poder econômico, mas que apenas foi aprovado no governo do presidente João Goulart e que veio a ser o embrião do atual Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (SILVA(b),2002:94).

No caso brasileiro, o aparato regulatório encontra-se em situação bastante heterogênea, tanto no que se refere, como afirma Abranches, à definição da natureza da intervenção e ao escopo, quanto à existência de estruturas do Estado criadas em épocas diferentes e, por isso, com práticas e culturas distintas. São os casos, por exemplo, da Agência Nacional de Telecomunicações –ANATEL e da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, ambas autarquias criadas concomitantemente o processo de desestatização promovido na década de 1990, no âmbito da reforma do Estado, e a persistência de órgãos oriundo do complexo CIP-SUNAB e do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAEE), ainda que o primeiro esteja com funções residuais e o segundo , em fase de reestruturação. Um aspecto que também deve ser levado em conta é o fato de que a questão regulatória, que deve acompanhar a dinâmica das mudanças sociais e econômicas, envolve a adoção de medidas que não apenas promovam a regulação de setores não regulados, como também desregule outros (onde não se faça mais necessária) e faça a re-regulação de outros.

No que se refere, especificamente, à natureza e ao escopo das ações regulatórias, parece existir uma convergência para o tipo de políticas de regulação a ser adotado pelas agências brasileiras. Seriam aquelas voltadas para promover a eficiência econômica, por meio do incremento da concorrência, com a repressão ao exercício do poder de mercado por parte das empresas e a tentativa de, se não corrigir, pelo menos minorar as chamadas falhas de mercado. Num ambiente onde imperasse a concorrência perfeita, seria desnecessário qualquer tipo de intervenção extra-mercado, uma vez essa garantiria o grau máximo de eficiência econômica. Este tipo de estrutura de mercado, porém, quase não é verificável na prática, sendo encontrados ambientes econômicos onde estão presentes as falhas de mercado. Nestes mercados, o estímulo à concorrência não garante a maior eficiência econômica<sup>13</sup>.

As falhas de mercado mais comumente tratadas pela literatura, são as seguintes:

---

<sup>13</sup> A eficiência econômica se divide em: **eficiência produtiva** : consiste na utilização, com máximo rendimento e mínimos custos, de unidade produtiva instalada, com determinada tecnologia; **eficiência alocativa**: uma situação econômica que é mais eficiente que outra, quando o conjunto dos agentes econômicos melhora sua situação, ou seja, quando essa situação melhora para pelo menos um deles, sem piorar para os demais; **eficiência dinâmica**: situação em que ocorrem trade-off intertemporais, ou seja, troca-se uma possível perda de eficiência econômica no presente, por uma expectativa de maior eficiência no futuro (POSSAS, 2002:60-1).



a) O **monopólio natural**: estrutura de mercado em que um determinado bem ou serviço (não facilmente substituível) pode ser fornecido por uma única firma para o mercado, a menor custo que duas ou mais, com as tecnologias disponíveis (ARAÚJO, 1997:04); ou ainda, quando existem economias de escala e de escopo unificados numa firma, fazendo com que a escala mínima eficiente de produção pode ser muito significativa em relação ao tamanho do mercado (POSSAS, 2002:64). O monopólio natural, por sua vez, teria as seguintes características:

a.1) **economia de escala**: quando o custo médio unitário diminui com o aumento do nível de produção, devido à elevada participação dos custos variáveis;

a.2) **economia de escopo**: quando o custo médio de produção conjunta de 2 ou mais bens ou serviços é menor que a soma dos custos de produção de cada um deles em separado;

a.3) **intensidade de capital**: quando são necessários altos investimentos e a maturação e o retorno do investimento são de longo prazo;

a.4) **custos irrecuperáveis** (sunk costs): quando a especificidade dos ativos e a sua pouca flexibilidade para usos alternativos geram elevados custos de planejamento, adaptação e o monitoramento, além de apresentar elevados riscos de perda de capital, ao não permitir a recuperação de investimento na saída do investidor (PIRES,2001: 07);

a.5) **investimentos em rede**: suas características tecnológicas geram complementariedades, que favorecem a coordenação das atividades, em detrimento da competição.

b) O **Poder de mercado**: a diferença entre custos e preços, com a capacidade de a firma aumentar seus preços e impô-los ao mercado (SANTACRUZ, 2002:156-7).

c) As **Externalidades**: a externalidade é verificada “sempre que uma atividade de natureza econômica de um agente gerar custo ou benefício, sem que o agente em questão tenha que arcar com este custo ou possa ser remunerado pelo benefício” (PIRES,2001:05).

d) Os **Bens públicos**: são os bens que devem ser ofertados à população, de modo adequado e universalizante. Os serviços de infra-estrutura se adequam a esta classificação. São também chamados de bens de interesse geral.

e) A **Assimetria de informações**: diz respeito ao fato de o órgão regulador não dispor do mesmo nível de informações que a firma regulada, quanto aos fatores que influem em sua eficiência (tecnologia, demanda por seus produtos e serviços, entre outros), o que a literatura especializada chama de seleção adversa, e o fato de, também, só a firma conhecer as consequências de fatos internos a ela (custos e medidas administrativas), fenômeno conhecido como risco moral.

#### 1.4 As Agências Reguladoras como Organizações Diferenciadas da Administração Pública

As agências reguladoras estão enquadradas naquele grupo que a reforma do Aparelho de Estado denomina Atividades Exclusivas de Estado, uma vez que estão diretamente relacionadas à uma questão que diz respeito ao poder extroverso do Estado, tais como regulação, fiscalização e controle de atividades que, sendo ofertantes de bens públicos, implicam diretamente no nível de bem estar da população.

No entendimento de Nunes (2001:09), estas organizações integrantes da administração pública (agências reguladoras) são entidades de caráter híbrido, já que incorporam as funções executivas, legislativas e, até mesmo, judiciárias, como se se constituíssem em um quarto poder. A este respeito o autor assim manifesta-se:

“às agências competem funções do executivo tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos. A elas estão atribuídas funções de legislativo, como a criação de normas, regras e procedimentos, com força legal sob sua área de jurisdição. Ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham, também, funções judiciárias.”

As agências reguladoras constituem-se, por excelência, num *locus* privilegiado de negociação entre diversos atores sociais e econômicos que se relacionam diretamente e que, muitas vezes, apresentam interesses divergentes<sup>14</sup>.

Afim de que as agências pudessem desempenhar a contento, o papel para o qual foram criadas, a legislação que as instituiu estabeleceu alguns critérios que garantissem sua autonomia decisória, tais como (PECI & CAVALCANTI, 2000 e ARAÚJO & PIRES, 2001):

**a) Autonomia decisória e financeira:** natureza jurídica de autarquia especial com orçamento próprio.

---

<sup>14</sup> Borenstein (2001:51) descreve essa relação de forma elucidativa quando coloca agências reguladora no interior de um triângulo equilátero, equidistante dos consumidores, organizações reguladas e governo, que estariam no vértice deste triângulo.

b) **Estabilidade:** mandato fixo para a diretoria e critério rígido de exoneração dos diretores.

c) **Transparência:** mandatos não coincidentes e a presença, em suas estruturas organizacionais, de ouvidoria, conselho consultivo e a realização de audiências e consultas públicas.

d) **Especialização:** quadro técnico especializado.

e) **Cooperação Institucional:** atuação em cooperação com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e órgãos de defesa do consumidor.

Dadas as características de constituição e funcionamento das agências reguladoras, fica evidente que se tratou da criação de órgãos bastante diferenciados comparativamente à administração direta e demais organizações públicas. Nas agências o saber técnico altamente especializado adquire importância fundamental, o que propicia uma ampla margem de discricionariedade de seu corpo técnico<sup>15</sup>, além de colocá-lo numa situação de baixa interrelação com os atores sociais – ainda que, paradoxalmente, as agências tenham como uma de suas funções mais importantes arbitrar conflitos entre diferentes interesses dos atores. Este tipo de formatação das agências, notadamente de sua alta direção e de seu corpo técnico especializado, responsável pelas atividades centrais da organização, caracterizado pela baixa permeabilidade com o meio e alto conhecimento técnico é denominado pelos estudiosos, Insulamento Burocrático.

---

<sup>15</sup> Bresser Pereira (1981:82) define técnicos como “aqueles que possuem um conhecimento sistematizado aprofundado a respeito de uma técnica qualquer e utilizam este conhecimento de forma profissional”. Para o mesmo autor, existe uma separação valorativa entre o burocrata e o técnico; enquanto o primeiro é visto como incompetente e travancador de processos de trabalho, o segundo é identificado com a racionalidade, a lógica e a eficiência (ibidem, 84-5).

O tipo de arranjo institucional que viabiliza o insulamento burocrático<sup>16</sup>, se por um lado mantém o corpo técnico imune a pressões— algumas vezes contrárias ao que manda a técnica – por outro mantém estes técnicos descomprometidos com a prestação de contas de seus atos à população .

Martins (1996:12-6) e (1997a:50-4) argumenta que o insulamento burocrático insere-se num tipo de modernização do Aparelho de Estado brasileiro que sempre se caracterizou pela dicotomia entre política e administração pública e entre democracia e burocracia. No seu entendimento a administração pública brasileira sempre apresentou uma relação de “desfuncionalidade recíproca” entre política e administração. Quando se procurava valorizar a esfera técnica da administração pública, alijava-se sua componente política e vice-versa, sempre uma em detrimento da outra , sem a preocupação de harmonizá-las.

Diniz (2000) compartilha a opinião de Martins quando afirma que “o desenho institucional em que se fundamenta este estilo de gestão (o insulamento burocrático) aumenta o isolamento dos decisores e amplia os incentivos às práticas personalistas e voluntárias, reduzindo, em contraposição, os mecanismos garantidores da responsabilização pública das elites estatais”.

O insulamento de algumas das organizações do Estado, que se caracteriza pela baixa permeabilidade entre corpo técnico-burocrático e as demandas sociais e políticas incorre em um problema que tem caracterizado a administração pública brasileira desde a Era Vargas e que as sucessivas reformas do serviço público brasileiro desde então, não foram capazes de resolvê-lo.

---

<sup>16</sup> A questão do insulamento burocrático suscita contróversias e divide a opinião de estudiosos. Nunes (1984:36 e 147) entende o insulamento como sendo um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra ineficiências oriundas do público ou dos quadros políticos, por meio da criação de “ilhas de racionalidade e de especialização técnica” no interior da administração pública.

Geddes (1994:49-50) também demonstra ser partidária do insulamento contra pressões externas que desvirtuem o caráter técnico dos órgãos, quando argumenta que estes, assim como uma célula com sua membrana semi-permeável pode trocar informações e recursos com o ambiente e, mesmo assim, manter sua integridade, ou seja perseguir seus objetivos. Para a autora os agências públicas “podem participar de relações de cooperação, mas é capaz de limitar a capacidade de os atores externos de definir suas funções ou capturá-la.

Diniz (2000) e Martins (1996 e 1997a), por outro lado, são mais críticos em relação ao insulamento burocrático, pois o entendem como muito rígido e impermeável à influência externa, notadamente a política. Para ambos os autores, a burocracia pública só é possível de modernização na medida em que contemple a inserção social como um de seus requisitos.

Afim de se tentar minimizar um problema que parece ser inerente à forma de desenho institucional que possibilita o insulamento, Diniz (2000: 25-6 e 46-7) propõe a criação de canais de interrelação entre a burocracia e os cidadãos (ou seus representantes), que pusessem fim ao caráter excludente e, por isso, pouco democrático, daquele. A este tipo de interação a autora denomina “autonomia inserida” e assim a define:

“.... complexo de fatores que combinam a independência do Estado em face a interesses de caráter particular, com capacidade de inserção na sociedade, configurando um Estado ativo, com forte poder regulatório e alta capacidade de fazer valer suas decisões, garantindo, ao mesmo tempo, o necessário respaldo político para implementar a agenda pública”.

A questão do insulamento burocrático tem forte relação, de modo antagônico, com um aspecto da administração pública, considerado, atualmente, de grande relevância no aprimoramento do Estado, no sentido de torná-lo mais democrático e transparente a *accountability*. Esta aparece como um dos pontos centrais na nova forma de atuação de Estado reformado em relação aos cidadãos.

A *accountability* diz respeito a uma nova forma de conduta do Estado, que tem como pano de fundo o aprofundamento da democracia e a incorporação de novos valores à administração pública, onde as formas de interrelação Estado x sociedade tem presença crescente. Para Bresser Pereira (1997:16-8) tais valores estariam inseridos no que ele chama de *direitos republicanos*, que poderiam ser traduzidos como a garantia que os cidadãos tem de que os bens públicos são de todos e para todos e permanecerão públicos, sem risco de captura por indivíduos ou grupo de interesses. O mesmo autor (p:18-9) argumenta que a criação de canais de interrelação do Estado com os cidadãos justificam-se na medida em que “a transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos republicanos e a privatização da *res publica*”.

A *accountability*<sup>17</sup> se refere, pois, a uma sociedade formada por indivíduos mais participativos em relação ao funcionamento das organizações estatais, mais vigilantes em relação à utilização dos recursos públicos e menos indiferentes à eficácia da gestão empreendida pelos administradores públicos. Aucoin e Heintzman (2000:45-6) apresentam três razões básicas que justificariam a pertinência da *accountability*:

- como *controle*: contra o abuso e o mau uso da autoridade pública;
- como *segurança*: em respeito ao uso dos recursos públicos e aderência das ações públicas à lei e aos valores do serviço público;
- como *incentivo*: ao aperfeiçoamento e melhoria contínua da administração pública.

A reforma do Estado e a conseqüente modernização da administração pública passa a dispor, com a disseminação da *accountability*, de um instrumento que viabiliza a prestação de contas por parte do Estado sobre sua conduta, perante a sociedade, ao mesmo tempo em que permite absorver e trazer para o âmbito interno da administração as aspirações e necessidades da população. Caiden (1991:308) explicita o que vem a ser uma organização pública que valoriza a *accountability*:

“a organização pública seria mantida aberta à prestação de contas de suas ações, em todos os momentos e em todas as suas condutas realizadas em nome da população; age com abertura, revela suas ações para o público, ou no mínimo, para as autoridades eleitas, às quais estão subordinadas e se reportam frequentemente a fim de informá-los sobre o que estão fazendo; não esconde informações, está preparada para defender suas ações e age como o guardião dos recursos postos em suas mãos, promovendo sempre o interesse público”

---

<sup>17</sup> As discussões em torno a criação de mecanismos de *accountability* no âmbito da administração pública são caracterizadas pela dificuldade de se estabelecer as entidades/órgãos/atores responsáveis pela *accountability*. Benh (1998) levanta importantes considerações quanto à complexidade de se estabelecer, na prática, instrumentos de *accountability* no novo modelo de administração pública (modelo gerencial). No modelo tradicional (burocrático) a *accountability* se daria em linha – do burocrata para o político eleito e deste para os eleitores. Mas, dentro do novo modelo, faltam respostas para as seguintes perguntas: Como irá funcionar este processo de *accountability*? Como e quem irá cobrar *accountability*? Para produzir quais resultados? Este mesmo tipo de questionamento está presente em Romzek (2000:149-51).

## 1.5 A Teoria do Agente x Principal

Para que se possa discutir formas de atenuação dos problemas acarretados pelo possível excesso de insulamento burocrático nas agências reguladoras governamentais utiliza-se da teoria do agente x principal.

Esta teoria está inserida no chamado Neoinstitucionalismo, que tem apresentado importantes contribuições para a análise das organizações, de suas burocracias e seus sistemas hierárquicos. O Neoinstitucionalismo rompe metodologicamente com o pressuposto do comportamento maximizador dos agentes e adota o conceito da *racionalidade constrangida (bounded rationality)* e, desta forma, melhor interpreta o impacto das incertezas nas transações sociais (MELO, 1996:6-7).

A teoria do agente x principal interpreta a relação entre atores sociais, no âmbito de uma estrutura de hierarquia, como sendo uma relação contratual bilateral na qual, segundo De Falco (2000:7), “o principal delega ao agente o desenvolvimento de uma tarefa, por conta própria, disponibilizando, ao mesmo tempo uma recompensa externa ou interna e conferindo-lhe a necessária autonomia de ação”.

No âmbito da administração pública, é de importância crucial para a implementação de um Estado democrático, que os burocratas dirigentes pautem suas ações de acordo com o interesse dos cidadãos. Este tipo de controle é de difícil efetivação, pois depende de quão coincidentes sejam os interesses do principal (políticos eleitos, representantes dos cidadãos, que indicam os burocratas) e do agente (administradores públicos/burocratas) (CHAN e ROSENBLOOM, 1994: 561)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A relação agente x principal é caracterizada pela dificuldade em se estabelecer controles do primeiro pelo segundo. Embora, no âmbito da administração pública, os burocratas sejam indicados pelos políticos eleitos (representantes dos cidadãos), aqueles apresentem alto grau de autonomia, devido principalmente, ao seu saber técnico, o que implica em alto grau de discricionariedade, como já demonstrado por DINIZ (2000), BRESSER PEREIRA (1981 e 1998c), GEDDES (1994) e MARTINS (1996 e 1997a).

Rua (1997:140) argumenta que nada autoriza supor que haja uma “natureza” própria dos burocratas que implique em neutralidade de interesses em suas ações. Ao contrário, a autora entende que o burocrata age como ator político, com interesses próprios, que procura maximizá-los, tais como recursos financeiros, informações e apoios de grupos de interesse.

Martins (1996:11) e Oliveira Rocha (2001:22-3) compartilham da opinião de Rua, quando afirma que os burocratas dirigentes das organizações públicas tomam decisões, quase que diárias, com nítido conteúdo político, uma vez que beneficiam determinados interesses em detrimento de outros, caracterizando, assim, um razoável poder discricionário.



A questão que se coloca, então, é como oferecer incentivos aos burocratas para que estes prestem contas de seus atos, cumpram as regras estabelecidas – viabilizem políticas públicas que obedeçam às diretrizes gerais dos políticos e cumpram as leis que regem a administração pública – e que sejam passíveis de avaliação? Para Przworski (1998), não há uma forma perfeita de o cidadão controlar e avaliar as ações e o desempenho da burocracia, mas apenas indiretamente, com a avaliação dos serviços prestados pelos órgãos públicos e por meio da eleição ou não dos políticos que indicam os burocratas. Ainda assim, o autor sugere algumas medidas que podem auxiliar a avaliação e o controle, que seriam:

- Formulação de contratos adequados, com níveis salariais altos, planos de carreira e exoneração por mau desempenho;
- Triagem e seleção, por meio da busca de alta capacitação técnica com alto desempenho potencial;
- Fiscalização institucional: existência de um outro agente que vete ações do outro, que cause dano ou prejuízo ao principal;
- Criação de múltiplos agentes e múltiplos principais com objetivos dissonantes: o bem estar geral não dependeria de apenas um agente, mas de um conjunto de ações integradas, desenvolvidas por vários agentes;
- Estabelecimento de competição entre agências, visando a aferir desempenho, combinada com incentivos para a melhoria do mesmo;
- Descentralização: favorece a responsabilização do governo, porque aproxima da população a que ela serve.

O cerne da questão do controle da administração pública pelos cidadãos passa, pois, pela formatação e pela institucionalização de canais de interrelação entre ambos e de um conjunto de incentivos que levem os administradores públicos a pautar suas condutas pela observância do interesse público – por meio de políticas públicas necessárias e demandadas pelos cidadãos – e pela obediência às leis e princípios que regem a administração pública.

## 1.6 A participação da sociedade na administração pública

A participação da sociedade na implementação das ações do Estado adquire centralidade no desenho de uma administração pública reformada, que passa a ter na democratização do acesso a esta, uma de suas principais características. O desenvolvimento de novas formas de exercício da cidadania inclui, como um de seus mais significativos instrumentos, a participação dos indivíduos nas decisões do Estado. Para Bresser Pereira (1997:7-8), a cidadania só se completa quando os cidadãos tomam consciência dos direitos democráticos perante a administração pública e se reúnem para uma ação coletiva e solidária em função do interesse comum. A este direito de participar nas decisões do públicas, o autor chama de Direito Republicano e entende que a construção de um novo Estado só é possível quando “existe a necessidade de se aprofundar a democracia, para que a sociedade civil assuma o papel de defensora dos direitos da cidadania, por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais que garantam a liberdade e a **representação dentro do próprio Estado**”. (grifo meu).

A questão da participação pública na condução do Estado é fator chave no processo de democratização e modernização deste, e como tal, reveste-se de razoável grau de complexidade. Isso devido, entre outros fatores à ampla rede de organizações que compõem o chamado Aparelho de Estado, que atinge um grande número de setores da vida social e econômica, e à dificuldade de se estabelecer quais os segmentos da sociedade podem ser considerados representativos do conjunto da população e como tal participar da formulação e implementação das ações estatais.

Como mostram Hentic e Bernier (1999:202-3) e Haque (1999:312), quanto mais politicamente responsável, transparente e participatório for o processo de tomada de decisão no setor público e quanto mais imparcial, aberto e acessível forem as organizações públicas, mais legitimidade têm suas ações e políticas.

A busca por meios de incrementar a relação da sociedade com o Estado, por intermédio de suas organizações, apresenta-se como elemento de consenso entre os que advogam uma administração pública mais democrática, no sentido de estar mais

voltada para o cidadão, mais responsiva às suas demandas e mais aberta a prestar contas de suas ações (accountable) (CLARKE,1996).

A participação pública, seja na administração propriamente dita de organizações públicas, seja por meio do fornecimento de contribuições à formulação e implementação de políticas públicas apresenta muitos benefícios e contribui não apenas para o aumento da eficiência e eficácia do aparelho de Estado, mas também para o fortalecimento da própria democracia. Entre os principais benefícios, Thomas (1995:2-3) e Hilliard e Kemp (1999:354-5) destacam os seguintes:

- Contribui para decisões mais eficazes;
- Proporciona maior satisfação ao público afetado pelas ações;
- Faz com que os cidadãos se mostrem mais propensos a apoiar os administradores públicos;
- Previne contra o abuso e mau uso da autoridade pública;
- Permite uma diversidade de opiniões;
- Age como uma guardiã das atividades da administração pública;
- Ajuda os cidadãos a entender os mecanismos de governo e da administração pública;
- Gera senso de orgulho cívico e lealdade, quando os cidadãos percebem que suas opiniões são levadas em conta na implementação de ações que beneficiarão muitas pessoas.

Ainda que a participação dos cidadãos no conduta dos destinos do Estado seja característica valorizada entre os estudiosos da administração pública, como deixa claro Haque (1999:309), quando afirma que:

“a administração pública tem sua criação baseada no conceito de público e sua razão de ser repousa nas necessidades e expectativas dos cidadãos (...) são estas características que, numa sociedade democrática, garantem sua identidade pública e reforça sua legitimidade , estabelece seus padrões éticos, determina seus papéis e encargos e o diferencia da administração privada”.

isso não parece ser ponto pacífico entre os administradores públicos. Para estes a participação pública, seja diretamente no interior do aparelho de Estado, seja externamente, por meio da consultas para a obtenção de subsídios junto à população, aparece como uma intrusão ou interferência indevida que provoca a lentidão ou até mesmo a paralisação do funcionamento das organizações do Estado.

Além da resistência da burocracia quanto à participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, há que se levar em conta que este tipo de envolvimento apresenta fatores desfavoráveis que dificultam ou mesmo inviabilizam sua efetivação, dentre os quais se destacam:

- A participação do cidadão no estabelecimento de políticas implica em custos e tempo;
- Desconhecimento por parte da grande maioria da população sobre questões complexas e altamente técnicas, fazem com que apenas pessoas com conhecimento especializado possam participar;
- Quando a contribuição da sociedade não é aproveitada pode-se criar um sentimento negativo por parte desta, que tende a ver sua participação como pouco importante ou perda de tempo;
- A dificuldade de se definir os indivíduos que sejam representativos da população;
- A participação pode se transformar num jogo de barganha, com grupos organizados agindo para maximizar seu auto-interesse.

Embora a abertura e a transparência da administração pública tenha sido incorporado ao conjunto de características consideradas ideais num Estado reformado, os administradores públicos ainda possuem poder de determinar quando, como, com que frequência e em que extensão se dá esta participação. Afim de se limitar, em certa medida, este poder discricionário do burocrata e se garantir o sucesso da prática (a participação) no longo prazo, Thomas (1995) entende que a melhor solução é a institucionalização de canais e de papéis para a participação do público.

O mesmo autor apresenta três formas de envolvimento dos indivíduos no processo de tomada de decisão no âmbito da administração pública, que seriam:

- O modo autônomo ou autocrático, sem qualquer participação do público;

- Consulta ao público, de forma limitada, e
- Decisão administrativa com forte participação do público

Estas três formas, por sua vez, subdividem-se em outras cinco, com graus variados de participação. São elas:

a) **Decisão autônoma:** sem participação do público;

b) **Decisão administrativa autônoma modificada:** nesta, o administrador procura informações em alguns segmentos da opinião pública, mas decide sozinho;

c) **Consulta pública segmentada:** o administrador público busca informações com segmentos do público e toma decisões que refletem os interesses dos grupos consultados;

d) **Consulta pública unitária:** o administrador compartilha o problema com o público, tomado como uma grande assembléia e decide, com base no interesse do grupo (como numa ouvidoria) sem que todos, necessariamente, participem;

e) **Decisão pública:** o administrador compartilha o problema com o público e juntos tentam chegar a um consenso sobre a solução a ser adotada.

A participação pública nas decisões tomadas no âmbito da administração pública não deve ser qualificadas como boa ou ruim de *per si*. Dada a abrangência e a complexidade das questões inerentes ao poder público, o envolvimento dos cidadãos, seja na definição de políticas, ou em sua implementação, abre um leque de possibilidades variadas, onde sua conveniência, pertinência ou mesmo viabilidade são fatores que devem ser observados.

Uma outra questão que se destaca quando se trata da participação pública é a possibilidade de se criar, na estrutura do Aparelho de Estado, grupos de interesse, que poderiam levar as decisões deste a se afastar do real interesse público. Para se evitar, ou ao menos minimizar, a possibilidade de captura de segmentos do Estado e das

políticas deles provenientes, se faz necessária a criação de foruns especiais de participação pública, formatados para definir estes interesses, que podem ter abrangência específica ou geral e articular meios de alcançá-los.

Thomas (1995:171-3) estabelece algumas condições que devem ser observadas, para de que a participação pública se dê de forma eficaz e os administradores públicos consigam tirar dela os melhores proveitos. Dentre as principais, estão:

- a) **Saber o que se quer do envolvimento público:** sua participação pode trazer informações que ajudem na implementação das decisões , além de aumentar sua aceitação por parte da sociedade. Mas, por outro lado, pode criar antagonismos entre os objetivos do administrador público e dos participantes;
- b) **Ter consciência de que envolvimento público requer alguma partilha de autoridade:** as pessoas esperam que suas opiniões sejam levadas em conta;
- c) **Evitar que a participação pública seja entendida como um fato bom ou ruim de per si:** dependendo dos objetivos perseguidos, esta pode ser mais ou menos indicada;
- d) **Definir de antemão o que pode e o que não pode ser negociado:** compartilhar poder e opinião não significa que todos os aspectos estão abertos à negociação, pois todas as decisões públicas contem algum tipo de restrição, seja política, técnica ou orçamentária;
- e) **Definir com antecedência quais os segmentos do público devem ser envolvidos:** grupos organizados ou não organizados?
- f) **Escolher a forma apropriada de participação do público:** por meio de questionários, pesquisas, enquetes, reuniões públicas, audiências, ouvidoria, *ombudsman*.

Além de não ser uma opção natural de nenhum governo, segundo afirmam Kroukamp (1999:330-1) e Hilliard e Kemp (1999:368), a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas também é questionada quanto à sua durabilidade. Ou seja, trata-se de uma nova forma de atuação da administração pública, incorporando novas características à relação Estado x Sociedade, que veio para ficar? Ou trata-se de um novo modismo, agora na esfera da administração pública, como costuma ocorrer na administração privada?

Para muitos autores, trata-se sim de um novo modo de atuação do Estado que foi definitivamente incorporado em sua conduta perante os cidadãos, notadamente nos países que passaram a adotar o modelo gerencial de administração pública, sendo, pois, pressuposto básico da forma de se administrar um Estado democrático. Alguns fatores contribuem para que esta seja uma prática perene:

- Trata-se de um direito republicano (BRESSER PEREIRA, 1997);
- Torna as ações do Estado mais eficazes, pois se aproxima daqueles que conhecem de perto suas necessidades (OSBORNE e GAEBLER, 1994);
- Sendo o *locus* onde se decidem políticas que vão impactar na vida da população, desperta nesta o interesse em querer ser envolvida nas decisões (THOMAS, 1995);
- Crescente nível de escolaridade da população pode ser razão subjacente para uma maior participação (THOMAS, 1995);
- Favorece a busca por consenso nas políticas de Estado, dando-lhes mais legitimidade (HENTIC e BERNIER, 1999);
- Favorece a representação de uma larga gama de interesses na sociedade civil, o que pode proporcionar poder de opinião e participação de grupos diversos (HILLIARD e KEMP, 1999);
- É uma forma de não perder de vista o interesse público, dadas as características de administração privada incorporadas pela administração pública (HAQUE, 1999);

- É um modo de ação política por excelência, pois dá voz, poder de sugerir e criticar aos cidadãos (ANDREWS e KOUZMIN, 1999);

O envolvimento dos cidadãos na formulação e implementação das ações do Estado apresenta-se à sociedade brasileira ao mesmo tempo como uma desafio e uma oportunidade. Desafio na medida em que, sendo este um país de baixa tradição de formas associativas de participação aliado à pouca permeabilidade do Estado brasileiro, exigirá dos cidadãos a união em torno de interesses coletivos e a luta pela criação de canais institucionais de interrelação com aquele. É oportunidade porque permite à sociedade tomar em suas mãos, pelo menos em parte, a responsabilidade de definir caminhos e estabelecer políticas que atendam aos seus interesses.



## CAPÍTULO 2

### A AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

A criação das agências reguladoras insere-se no contexto da reforma do aparelho de Estado Brasileiro, iniciada em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal reforma estabeleceu uma nova classificação para o conjunto das organizações integrantes do aparelho de Estado brasileiro, que foram agrupadas de acordo com suas características comuns, notadamente em relação ao tipo de intervenção que tais organizações iriam executar e quais os setores ou atores sociais sobre os quais suas ações iriam recair.

No caso específico das agências reguladoras, estas se incluem, segundo o Plano Diretor do Aparelho de Estado (Brasil, 2000), no grupo denominado “*Atividades Exclusivas de Estado*” devido ao fato de desenvolverem atividades em que está caracterizado o poder extroverso do Estado, neste caso, sobre os setores econômicos regulados – no caso específico da ANEEL, sobre a prestação de serviços de energia elétrica – por meio de normatização, regulamentação, fiscalização incentivo à concorrência e aplicação de sanções, quando for o caso, dentre outras.

A ANEEL surge, então, como entidade estatal que vem atuar sobre a atividade econômica, em um setor (serviço de energia elétrica), anteriormente atendido pelo próprio Estado, que passa, por meio das privatizações, a ser fornecido, em grande parte, pela iniciativa privada.

A regulação dos serviços de energia elétrica se justifica na medida em que, com o processo de privatização levado a cabo pelo governo FHC, como parte integrante da reforma do aparelho de Estado, poderia ocorrer o que os economistas denominam

mercados imperfeitos, tais como monopólios, oligopólios e cartéis, que impedem o funcionamento de um mercado concorrencial e trazem danos aos demais atores econômicos, notadamente os consumidores. Em virtude disto, a ANEEL é criada com a finalidade de regular o setor de telecomunicações, no sentido de fazê-lo funcionar orientado para o mercado, sob concorrência, e, sempre que possível, eliminando as falhas de mercado, afim de que o bem estar econômico, nesta área, seja maximizado.

Assim sendo, se fazia necessária a criação de um órgão regulador autônomo afim de, entre outras finalidades, arbitrar as questões que envolvessem interesses dos consumidores e das concessionárias de serviços públicos. A criação da ANEEL, porém, assim como outras agências reguladoras, ocorreu sem obedecer ao que recomendaria a lógica, qual seja a de ter sido criada antes da passagem das empresas concessionárias à iniciativa privada, por meio das privatizações, com a incumbência original de estabelecer os princípios e as diretrizes básicas que norteariam os serviços de energia elétrica. Princípios e diretrizes estes, que deveriam nortear não apenas a regulação dos serviços de energia elétrica, mas com validade para o conjunto das agências reguladoras, constituindo-se em filosofia geral da atividade reguladora.

A ANEEL é, segundo a classificação do direito administrativo, uma autarquia de caráter especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, e tem, de acordo com o documento legal que a cria – a Lei nº 9427, de 26/12/1997 - as seguintes atribuições (ANEEL, 1996:

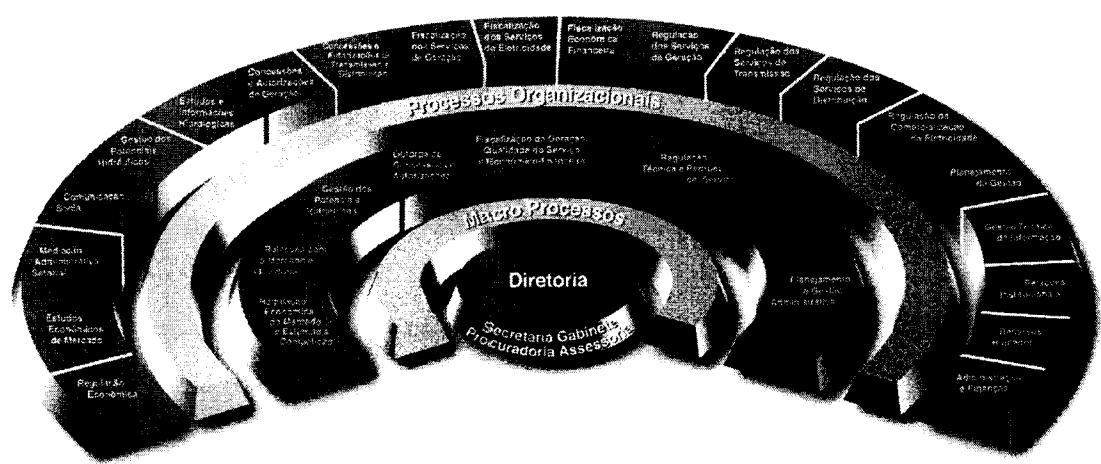
- Regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica;
- Atender reclamações de agentes produtores e dos consumidores de energia elétrica; com equilíbrio entre as partes e com vistas ao benefício da sociedade;
- Mediar conflitos de interesses entre agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores;
- Conceder, permitir e autorizar instalações e serviços de energia elétrica;
- Garantir tarifas justas;
- Zelar pela qualidade dos serviços;

- Estimular a competição entre os agentes e exigir investimentos
- Assegurar a universalização dos serviços.

De acordo com a descrição das atribuições desta agência reguladora, é possível se perceber a preocupação que tiveram os legisladores, quando da elaboração da lei criadora da agência, em não apenas promover e estimular ações que visem a ampliação e modernização do setor elétrico, por meio da criação de um ambiente competitivo para o conjunto dos agentes econômicos, como também a atenção à preservação dos direitos dos consumidores e a equidade no acesso aos serviços de energia elétrica, por meio da universalização dos mesmos.

A estrutura organizacional da ANEEL, segundo consta do Decreto Presidencial nº 2335, de 06 de outubro de 1997, é composta de Diretoria, Procuradoria Geral, Ouvidoria e de Superintendências de Processos Organizacionais. O que mais de perto nos interesse, porque objeto de nosso estudo, são: a diretoria, a ouvidoria e as superintendências afetas aos seguintes processos: consulta aos agentes, aos consumidores e à sociedade; atendimento de reclamações de agentes e consumidores e de informações e educação institucionais dos agentes e consumidores.

Figura 1 – Organograma da ANEEL



## 2.1 A Diretoria

A diretoria da ANEEL tem seus integrantes nomeados pelo Presidente da República para mandatos não coincidentes de quatro anos, cujos nomes são aprovados, previamente, pelo Senado Federal. Suas principais atribuições<sup>1</sup> são as de deliberar e decidir sobre as grandes questões e diretrizes gerais para o setor de energia elétrica do país, dentre as quais destacam-se:

- Implementar as políticas e diretrizes do governo federal para o setor de energia elétrica;
- Propor ajustes e modificações na legislação que trata do setor elétrico;
- Regular os serviços de energia elétrica, por meio da expedição de normas;
- Regular e fiscalizar a conservação e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, bem como a utilização de reservatórios das usinas hidrelétricas;
- Fixar critérios para cálculo de preço de acesso aos sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica;
- Atuar, de acordo com a lei, no processo de definição e controle dos preços e tarifas, inclusive no reajuste;
- Autorizar cisões, fusões e transferência de concessões;
- Fiscalizar a prestação dos serviços e instalações de energia elétrica e aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- Estimular a melhoria do serviço prestado e zelar pela sua boa qualidade, observando, no que couber, a legislação de proteção e defesa do consumidor;
- Dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionários, autorizados e produtores independentes e entre estes e os consumidores;
- Estimular e participar das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico necessárias ao setor de energia elétrica.

---

<sup>1</sup> As diretorias das agências reguladoras também têm atribuições voltadas para o âmbito interno da própria organização. No caso da ANEEL, estas definidas por seu regulamento e regimento interno, como sendo: o planejamento estratégico da agência, a política administrativa interna e de recursos humanos e a nomeação, exoneração, contratação e promoção de pessoal.

O processo de tomada de decisão no âmbito da ANEEL, em seu nível hierárquico mais alto (diretoria), é obtido nas Reuniões Deliberativas, as quais, quando ordinárias, contam com um calendário anual; sem prejuízo de, quando necessário, convocar-se as reuniões extraordinárias. Estas reuniões têm como principais assuntos de pauta a resolução de pendências entre agentes econômicos e entre estes e os consumidores; o julgamento de infrações à lei e aos regulamentos próprios do setor; além de todos os assuntos de caráter técnico propriamente ditos, tais como fixação de preços de tarifas e regulação do setor elétrico. As decisões provenientes das reuniões deliberativas são alcançadas por maioria de três votos convergentes.

No que se refere à publicidade das decisões tomadas nas reuniões deliberativas, estas, quando de relevante interesse público, têm sua publicação no Diário Oficial da União.

No que se refere à democratização do acesso dos interessados às deliberações e decisões da ANEEL, a participação destes nas reuniões deliberativas é possível, inclusive com direito à manifestação, porém sem direito a voto, o que permite o contraditório e a ampla defesa das partes interessadas.

O respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório, presente na ANEEL, contribui para que suas ações se tornem mais legítimas e agreguem mais suporte, uma vez que os atores (partes) diretamente interessados nas decisões da diretoria, que se materializam nas normas por esta emitidas (principalmente as resoluções), podem, utilizando-se do recurso do contraditório, expor seus pontos de vista e, possivelmente, até influenciar o resultado das decisões.

A transparência das ações e a publicidade das decisões são características da forma de atuação da ANEEL, que vem ao encontro da necessidade de as organizações públicas se tornarem mais abertas e permeáveis aos interesses da sociedade, notadamente daqueles setores sobre os quais, mais diretamente, recaem as ações da agência.

Outros procedimentos administrativos adotados pela ANEEL, que refletem a intenção de tornar suas decisões as mais democráticas e legítimas possíveis, são as Audiências Públicas e as Consultas Públicas.

As audiências públicas, segundo informações obtidas no site da agência em 21/10/02, têm a finalidade de “permitir à ANEEL dividir com a sociedade a responsabilidade de reestruturar o mercado de energia”. Constituem-se em instrumento de ação conjunta entre agências e os atores econômicos sobre os quais as decisões daquela recaem. Os interessados contribuem com sugestões sobre o tema em pauta, primeiramente por meio do envio destas por escrito e, posteriormente, com o debate sobre o tema.

As consultas públicas, por sua vez, objetivam levar ao conhecimento público, para comentários e sugestões, matéria de interesse relevante, que será objeto de ato normativo da agência. Visa aprimorar tecnicamente (e buscar mais respaldo) a proposta original de iniciativa da agência.

Tanto nas consultas quanto nas audiências públicas são tratados, em sua grande maioria, temas de natureza técnica, ainda que alguns tenham visível repercussão política, tais como revisão tarifária, expansão de rede de distribuição, que implica na oferta do serviço para novos usuários e critérios de arbitragem de pendências, entre outros.

## 2.2 A Ouvidoria

A existência de uma Ouvidoria na ANEEL vai ao encontro de uma concepção de organização pública caracterizada pela valorização da criação de instrumentos que possibilitam uma maior proximidade entre a organização e os cidadãos, usuários de seus serviços. Tais instrumentos permitem que o Estado - representado pela organização pública – se torne mais responsivo perante a sociedade e, por isto mesmo, mais legítimo.

A institucionalização de canais de interrelação administração pública x sociedade (neste caso a Ouvidoria) contribui para a democratização do Estado brasileiro na medida em que dispensa o cidadão usuário dos serviços públicos de recorrer a subterfúgios para ter acesso a um serviço que, em tese, deveria ser caracterizado pela isonomia e equidade<sup>2</sup>.

A Ouvidoria pode contribuir para a mudança de uma situação de natureza cultural e ao mesmo tempo ter um caráter pedagógico, no sentido de que os cidadãos passam a ter no Estado, por meio de seus serviços públicos, uma entidade que, em sua atuação, leva em conta princípios como a cidadania, justiça, equidade isonomia; e que cabe a eles (cidadãos) buscar os canais institucionalizados de acesso àqueles serviços, para resolução de seus problemas (COSTA,1998:165-6).

De acordo com o previsto no Decreto Presidencial nº 2335, de 06 de outubro de 1997 e na Portaria nº 349, de 28 de novembro de 1997, do Ministério de Minas e Energia, o papel de ouvidor deve ser exercido por um dos integrantes da Diretoria Colegiada, o que demonstra a importância que, pelo menos em tese, a Ouvidoria deveria ter para o bom desempenho das atividades da agência.

À Ouvidoria compete o desempenho das seguintes funções:

- Conduzir, de forma imparcial e independente, a tarefa pública de respeitar e ver respeitada a legislação que trata da prestação de serviços públicos de energia elétrica;

---

<sup>2</sup> Muitos destes subterfúgios correspondem ao que o antropólogo Roberto da Mata denomina “sociedade relacional” na qual o indivíduo se vale de seus conhecimentos, de suas relações pessoais, fora ou dentro do serviço público, para obter favores ou facilidades que, de outra forma, não os obteria, ou os obteria por meio da obediência a todo o trâmite administrativo, tão comum na administração pública e pejorativa e erroneamente chamado de burocracia.



- Contribuir para a difusão dos direitos e deveres dos consumidores e dos concessionários;
- Intervir para a resolução de conflitos sempre que a possibilidade de entendimento entre o consumidor e concessionárias encontrar-se esgotada, estabelecendo a mediação entre consumidor e concessionária;
- Apurar e solucionar as reclamações dos consumidores;
- Acompanhar e sugerir mudanças na legislação, em função das experiências adquiridas com o acompanhamento dos processos;
- Promover esclarecimento/orientação ao público consumidor, em geral buscando a conscientização e o fortalecimento da cidadania.

A rotina dos trabalhos desenvolvidos pela Ouvidoria contribui para que a agência, ao receber as demandas dos consumidores dos serviços de energia elétrica, seja capaz de avaliar como os serviços prestados pelas concessionárias e por ela própria estão sendo recebidos e avaliados por aqueles. Isto faz que a ANEEL produza uma legislação (resoluções) que melhor atendam às necessidades dos consumidores e usuários.

Para melhor avaliar seu próprio desempenho e melhor conhecer os principais problemas enfrentados pelos consumidores, a Ouvidoria tem por prática produzir relatórios mensais, em que estão descritas as principais reclamações recebidas e qual o encaminhamento dado a essas pelo órgão, além do percentual de problemas resolvidos<sup>3</sup>.

Em entrevista realizada com a sra. Andréia França, supervisora do Grupo de Apoio Operacional – instância que executa atividades junto à Ouvidoria –, em 20/01/2003, fomos informados que nos dois primeiros anos de funcionamento da

---

<sup>3</sup> Segundo relatório de desempenho da ANEEL do ano de 2000, foram recebidas, naquele ano, um total de 8200.000 reclamações procedentes, sendo que deste total, 8.081.782 (98,5%) foram solucionadas. As principais reclamações recebidas foram as seguintes:

- Interrupção do fornecimento (66,5%)
- Valores cobrados na conta (11,9%)
- Contas não entregues (5,3%)
- Suspensão de fornecimento (1,8%)
- Alteração do nível de tensão (1,6%)
- Serviços requisitados c/atendimento fora do prazo (1,6%)
- Outros (11%)

Ouvidoria, esta era pouco conhecida pelo público, mas que teria havido um forte crescimento da procura por seus serviços, quando do racionamento do consumo de energia elétrica, determinado pelo governo, no ano de 2001, popularmente apelidado de apagão. Nessa ocasião, o principal questionamento dos consumidores<sup>4</sup> era a respeito da alteração, para maior, de suas cotas de consumo, uma vez que consideravam insuficientes os limites estabelecidos pelas concessionárias, em obediência às determinações do governo.

Ainda de acordo com a mesma entrevista, nos foi relatado que os consumidores desconheciam o fato de que a ANELL dispõe de parcerias com as agências reguladoras estaduais<sup>5</sup> e que as queixas, reclamações e questionamentos devem ser, sempre, encaminhadas primeiramente para estas, dado que todas elas dispõem de suas próprias Ouvidorias, e só em seguida, em caso de impossibilidade de atendimento do pleito em nível local, ser direcionada à Ouvidoria da ANEEL.

Em outra informação obtida na entrevista, soube-se que, já no ano de 2002 a grande maioria dos contatos (80%) dos usuários com a Ouvidoria referiam-se a pedidos de informação e não mais à queixas e reclamações. Isso faz acreditar que as atividades desempenhadas pela Ouvidoria contribuíram, pelo menos em parte, para o aprimoramento dos serviços prestados pelas concessionárias e pela própria ANEEL.

A Ouvidoria é uma instância integrante da estrutura organizacional da ANEEL, ainda que de forma diferenciada das demais, que se reveste de um caráter de representação e defensoria dos cidadãos consumidores dentro da organização, com a

---

4 A Ouvidoria recebe demandas de todos os tipos de usuário residencial, comercial, industrial, rural etc. Na época do racionamento e ainda hoje, os principais demandantes são os consumidores residenciais.

<sup>5</sup> A ANEEL trabalha em parceria com as seguintes agências reguladoras estaduais:

Agência Estadual de Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER);  
 Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR;  
 Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Estado de Mato Grosso do Sul – AGEPAN;  
 Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas – ARSAL;  
 Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações da Bahia – AGERBA;  
 Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará – ARCE;  
 Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte – ARSEP;  
 Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco;  
 Agência Estadual de Energia Elétrica da Paraíba – AGEEL;  
 Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas – ARSAM;  
 Comissão de Serviços Públicos de Energia de São Paulo – CSPE;  
 Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS

atribuição não de “resolver problemas”, mas de buscar suas causas e encaminhá-los a quem dispõe de competências técnica e legal para resolvê-los.

No caso específico da Ouvidoria da ANEEL, torna-se necessário desenvolver um trabalho de divulgação junto aos consumidores de energia elétrica no sentido de que problemas, que porventura existam, sobre qualquer dos aspectos relacionados à prestação do serviço de energia elétrica, deve ser tratado, em primeiro lugar, com a própria empresa concessionária; não sendo possível equacioná-lo, recorre-se à agência reguladora local (se existir) e apenas em última instância, a ANEEL, por meio de sua Ouvidoria, deve ser acionada.

A Ouvidoria desempenha papel de grande relevância para a melhoria do desempenho das atividades desenvolvidas não apenas pela ANEEL mas pela concessionárias que estão sob sua fiscalização, qual seja o de receber as demandas dos atores que com elas se relacionam, notadamente os consumidores, no que se refere à insatisfação quanto aos serviços recebidos ou desrespeito a seus direitos. Trata-se, pois, da Ouvidoria, de instrumento de construção da cidadania.

## **2.3 A Superintendência de Mediação Administrativa Setorial**

A Superintendência de Mediação Administrativa Setorial (SMAS) integra a estrutura organizacional da ANEEL e tem como atribuição “executar as atividades relacionadas aos processos de consultas aos agentes econômicos, aos consumidores de energia elétrica e à sociedade e de atendimento às suas reclamações” (ANEEL, 1997b).

Antes de mais nada cabe esclarecer que a SMAS se confunde-se com a própria Ouvidoria, em pelo menos uma parte de suas atribuições, qual seja, a de recebimento das demandas dos consumidores e de encaminhamento para os setores finalísticos para solução.

A SMAS dispõe de uma série de grupos de apoio ou equipes, como são mais conhecidas. São elas:

- Serviço de Atendimento ao Consumidor;
- Grupo de Apoio Operacional;
- Grupo de Apoio Técnico;
- Controle Documental;
- Apoio às Agências Estaduais;
- Serviços de Informática;
- Mediação;
- Audiência Pública;
- Conselho de Consumidores;
- Secretaria;
- Treinamento e Eventos;
- Controle Orçamentário.

Apenas algumas delas interessam a essa pesquisa, pois respondem pelo contato direto com os consumidores, fazem o encaminhamento interno do processo resultante de reclamações dos mesmos, são responsáveis pela organização das audiências públicas e relacionam-se com o Conselho de Consumidores. Assim sendo, serão tratadas mais detidamente.

### **2.3.1 O Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC**

Trata-se de um serviço de teleatendimento, do tipo 0800, realizado por uma empresa (Atento Brasil S.<sup>a</sup>) especializada no ramo de prestação de serviços de atendimento a consumidores. Esta equipe dispõe de 70 postos de atendimento PA's e 30 Unidades de Respostas Audíveis - URA's. A este grupo cabe receber, em primeira mão, as demandas dos consumidores dos serviços de energia elétrica. Este serviço está disponível pelos seguintes meios: telefone, o *e-mail* (internet), carta e o fax e o contato direto na sede da ANEEL em Brasília.

O SAC obedece a um padrão de excelência no atendimento, definido em contrato, o qual determina que 95% das ligações recebidas por este serviço devem ser atendidas em até 10 segundos, o que demonstra a preocupação da ANEEL com a qualidade do serviço prestado aos consumidores.

Os funcionários do SAC dispõem de algumas “respostas padrão” para determinados tipos de demanda mais simples e corriqueiras, o que faz com que o problema já seja resolvido de imediato, sem a necessidade de se transformar em processo e seguir o trâmite interno à organização até a chegada à área fim, responsável, em última instância, pela resolução do problema.

Quando acontece de a demanda não ter um desfecho imediato, com próprio atendente, segue, então, para o Grupo de Apoio Operacional que se incumbe de dar o tratamento adequado.

### **2.3.2 O Grupo de Apoio Operacional – GAO**

Trata-se do gestor operacional da Central de Atendimento (Serviço de Atendimento ao Consumidor). É responsável pelo recebimento das demandas que não foram possíveis de resolução no próprio SAC e pelo devido tratamento destas.

O GAO faz o acompanhamento diário, por meio de relatórios gerenciais, das solicitações encaminhadas ao SAC e providencia as respostas padrão que ficam disponíveis neste órgão, visando a imediata solução das questões apresentadas.

O GAO, além de órgão gestor do SAC, é, também ele, responsável por apresentar respostas e soluções para algumas das demandas não resolvidas, provenientes do SAC. Para isso dispõe de certo nível de conhecimento técnico acerca dos assuntos que chegam ao SAC (e não são respondidos/resolvidos) sob a forma de queixas, reclamações, denúncias, informações, etc. Sempre que o nível de conhecimento detido pelo pessoal do GAO, acerca do assunto, é suficiente para resolvê-lo, a demanda é atendida e a questão é dada por encerrada.

Quando a solicitação apresenta grande complexidade técnica e se torna impossível de resolução pelos quadros do GAO, esta é, então encaminhada ao Grupo de Apoio Técnico, para a palavra final.

### **2.3.3 Grupo de Apoio Técnico -GAT**

O GAT é a instância responsável pelo tratamento técnico das solicitações encaminhada pela GAO, sem solução. É composto, em sua maioria, por engenheiros, detentores de expertise nos assuntos mais comumente solicitados, pelos consumidores e pelas concessionárias. É responsável, também, pela integração da ANEEL com as agências conveniadas, afim de melhor estabelecer regras para regulamentação do setor elétrico.

Segundo o Relatório Anual de Atividades do ano de 2001 da Superintendência de Mediação Administrativa e Setorial (SMA), o GAT tem, também, a incumbência de solicitar pareceres à Procuradoria Geral da ANEEL sobre questões que possam gerar dúvidas na aplicação da legislação sobre o setor elétrico.

Ainda segundo o mesmo relatório, cabe, ainda, ao GAT, a organização das audiências públicas, a promoção de parcerias com os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e entidades de classe, além da “atuação no

sentido de dirimir conflitos decorrentes da prestação de serviços de energia elétrica, recebendo e analisando informações e reclamações do Conselhos de Consumidores e conduzindo as questões apresentadas junto às concessionárias”(ANEEL, 2001:13-4)

#### **2.3.4 Mediação**

A mediação corresponde a uma instância na Superintendência de Mediação Administrativa e Setorial responsável pela busca de soluções de controvérsias e conflitos entre consumidores e concessionárias de energia elétrica, ou entre as próprias concessionárias.

Sua existência é justificada pelo fato de que em muitas das controvérsias entre os atores que se utilizam (consumidores) ou fornecem serviço de energia elétrica (concessionárias) não podem ser solucionadas por meio de uma solução técnico administrativa, uma vez que o assunto não foi objeto de regulamentação ou pela existência de lacunas na legislação do setor elétrico. Quando tal fato ocorre, tais questões são levadas a um processo de Resolução Alternativa de Disputa (RAD), que vem a ser o trabalho de mediação.

De acordo com o Relatório Anual de Atividades da SMA, o processo de mediação segue as seguintes etapas: 1) completo esclarecimento da questão; 2) conciliação entre as partes; 3) estabelecimento de um ambiente adequado à negociação e, na persistência do conflito; 4) realização da mediação.(ANEEL, 2001:19)

Para bem desempenhar a função de mediadora, a equipe da SMA responsável por este trabalho, age de acordo com as “técnicas de resolução alternativa de disputas” e conta, ainda, com o apoio de consultores externos, especializados na intermediação de conflitos.

### 2.3.5 Audiência Pública

As Audiências Públicas representam um instrumento de apoio ao processo de tomada de decisão da ANEEL e é utilizado sempre que um tema considerado de relevante interesse tanto para os consumidores quanto para as concessionárias, pois causador de conseqüências para ambos, estiver para ser decidido (normatizado) pela agência. Representa um chamamento da ANEEL ao interessados, para que tragam contribuições ao aprimoramento da decisão a ser tomada.

Em entrevista com a sra. Marta Murada, técnica do Grupo de Apoio Técnico, em 03/02/2003, foi informado que existem diferentes modalidades de audiência pública na ANEEL, que se adequam a diferentes “graus de importância” que cada tema tratado adquire, o que requer a presença física dos interessados diante dos representantes da ANEEL para exporem seus pontos de vista acerca do assunto a ser normatizado pela agência. As modalidades de audiência são:

- a) **Ao vivo:** neste caso, a proposta da ANEEL é disponibilizadas ao público, por meio da divulgação nos meios de comunicação (jornais, revistas) e no Diário Oficial da União. Nesta modalidade, os interessados já comparecem à audiência com domínio do assunto e prontos para defenderem as posições do grupo que representam;
- b) **Intercâmbio Documental:** nesta modalidade, a ANEEL expõe sua proposta aos interessados e oferece um prazo para a manifestação dos mesmos. A área técnica da agência analisa as contribuições, podendo acatá-las ou não;
- c) **Audiências Especiais:** é a forma utilizada pela ANEEL para tratar de assuntos específicos que não serão objeto de normatização, como por exemplo a qualidade do fornecimento de energia em determinado estado da Federação, podendo, inclusive, ser realizada por meio de videoconferência.



As audiências são freqüentadas, na grande maioria dos casos, por pessoas que detém, pelo menos, razoável nível de conhecimento técnico (quando não especialistas) acerca dos assuntos a serem tratados, uma vez que os mesmos, por sua própria natureza, não poderiam ser objeto de discussão por um público amplo. Embora seja uma forma de democratizar, ainda que de forma limitada, o processo decisório da agência, tal procedimento (audiência pública), ressoa-se da falta de representantes dos consumidores ou de órgão de proteção dos mesmos.

### **2.3.6 O Conselho de Consumidores**

O Conselho de Consumidores, no âmbito da ANEEL, diz respeito a um grupo de técnicos integrantes da Superintendência de Mediação Administrativa Setorial, que tem por atribuição estabelecer o contato da agência com os Conselhos de Consumidores existentes na área de atuação de cada uma das concessionárias de serviço de energia elétrica, afim de prestar-lhes informações a respeito das ações desenvolvidas e a serem desenvolvidas pela agência, avaliar projetos especiais propostos pelos conselhos de consumidores, definir o cronograma de reuniões com os conselhos, além de promover o Encontro Anual dos Conselheiros e Secretários Executivos dos conselhos.

Os Conselhos de Consumidores estão presentes na(s) área(s) de atuação de cada uma das concessionárias de energia elétrica, e sua existência é determinada por norma da ANEEL, o que faz com que o número de conselhos existentes seja igual ao número de concessionárias, atualmente em número de sessenta e cinco.

Os conselheiros integrantes destes órgãos colegiados (conselhos) são escolhidos pelas concessionárias, que têm de convidar representantes das diversas classes de consumidores de energia elétrica (residencial, industrial, comercial, rural, governo etc.), que são, quase sempre, indicados pelas federações, associações, e órgãos de defesa do consumidor.

Os conselheiros exercem seus mandatos, de forma voluntária e não remunerada, pelo período de um ano (podendo ser renovado por mais dois). No âmbito do conselho,

existe, também, o cargo de Secretário Executivo do conselho, que é exercido por um funcionário indicado pela concessionária, que tem a incumbência de encaminhar à ANEEL os planos e projetos elaborados pelo conselho.

No que se refere aos recursos direcionados à criação e manutenção dos conselhos de consumidores, as concessionárias são obrigadas a arcar com todas as despesas de funcionamento destes (passagem, hospedagem para os conselheiros, quando for o caso), fornecer toda a estrutura de apoio para o funcionamento destes (local apropriado, móveis e equipamentos), além de disponibilizar pessoal.

No que diz respeito a seu funcionamento interno, os conselhos seguem um regimento padrão definido pela ANEEL. Em suas reuniões são discutidos quaisquer assuntos relacionado aos serviços de energia elétrica, mas se sobressaem assuntos de interesse mais local, com repercussão apenas na área de atuação da concessionária, raramente se voltando para temas de interesse mais geral, com repercussões em todo o país. Suas principais competências são (ANEEL,2000):

- Analisar, debater, e propor soluções para conflitos entre consumidores e concessionária;
- Cooperar com a concessionária na formulação de propostas sobre assuntos de sua competência, encaminhando-as à ANEEL, ou órgão conveniado, por ela indicado;
- propor alternativas de melhoria dos serviços prestados às diversas classes de consumidores;
- Cooperar com a ANEEL e órgão conveniado, na fiscalização dos serviços prestados, visando o cumprimento do contrato de concessão;
- Solicitar a intervenção da ANEEL ou do órgão conveniado, por ele indicado, para a solução de impasses surgidos entre o conselho e a concessionária;
- Conhecer e acompanhar a evolução da legislação e da regulamentação do setor de energia elétrica.

Cabe aos conselhos elaborar planos anuais de atividades e metas (com padrão definido pela ANEEL), no quais estão explícitas as ações que pretendem desenvolver naquele período e os resultados a alcançar, inclusive, quando for o caso, com o

estabelecimento de metas quantificáveis. A publicidade de seus atos varia conforme o conselho que, normalmente, faz a divulgação de suas “grandes ações”, ou seja aquelas que trazem repercussão positiva para um grande número de consumidores, seja no aspecto econômico (alguma negociação com a concessionária, em torno do valor de reajuste de tarifas) ou de bem-estar social (a pressão junto às concessionárias visando a ampliação da rede de distribuição).

A ANEEL promove todos os anos o Encontro Nacional de Conselhos de Consumidores, no qual estão presentes conselheiros representantes de todas as áreas de atuação de concessionárias. Nesta ocasião são debatidos variados assuntos referentes à prestação dos serviços de energia elétrica, constantes da pauta do encontro, assuntos trazidos pelos conselheiros, de preferência os que apresentam maior repercussão sobre o maior número de consumidores, além da divulgação, aos conselheiros, das formas de atuação das diversas entidades representativas da defesa dos consumidores.

Os conselhos de consumidores que atuam junto às concessionárias de energia elétrica têm caráter apenas consultivo tanto no que se refere à sua interface com a ANEEL, quanto em sua relação com as concessionárias. Ou seja, cabe aos conselhos apresentarem à ANEEL e às concessionárias, sugestões de melhoria na prestação dos serviços de energia elétrica, porém, sem o caráter de obrigatoriedade de aceitação por parte destas.

Em virtude de seu caráter meramente consultivo, os conselhos ressentem-se de mais poder “de fato e de direito” e, em razão disto, têm como uma de suas principais reivindicações a mudança na legislação, para que os permita ter voz ativa no processo de decisão, tornando-os instâncias deliberativas.

A atuação dos Conselhos de Consumidores contribui para a tentativa de se buscar um maior equilíbrio na relação consumidor x empresas concessionárias, ainda que algumas categorias de consumidores (industrial, comercial e poder público) possuam, por si só, um considerável poder de negociação com os fornecedores dos serviços de energia elétrica (concessionárias).

Ao lado do zelo na defesa dos interesses dos consumidores de energia elétrica, os conselhos representam um fórum legítimo de contribuição à ANEEL, em sua competência de regular e estabelecer diretrizes e políticas para os serviços de energia, postos à disposição da população. É instrumento que, embora possa ser aprimorado, representa progresso na luta por maior equilíbrio de forças entre os agentes econômicos no mercado.

A ANEEL representa, juntamente com a ANATEL, a agência reguladora que talvez melhor disponha, em sua estrutura organizacional, de instâncias que viabilizam alguma forma de, se não de participação nas decisões, pelo menos de levar ao conhecimento dos que detêm o poder de decidir (a diretoria da agência e, de certa forma as concessionárias) suas necessidades, e de apoio aos consumidores na busca de seus direitos. A existência de tais instâncias significa não apenas a disposição de se alcançar maior equilíbrio na relação consumidores x concessionárias, como representam, também, elementos concretos na construção da cidadania.

## **CAPÍTULO 3**

### **A AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL**

A criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, deu-se, assim como no caso da ANEEL, num contexto de mudança no papel do Estado brasileiro, consubstanciado na reforma do aparelho de Estado brasileiro, do ano de 1995 que previa a criação de agências reguladoras com a finalidade de regular um mercado cujos agentes econômicos, no caso as empresas prestadoras de serviços de telecomunicação, que acabavam de passar do controle estatal, para a iniciativa privada, por meio do processo de privatização. A ANATEL, vem pois atender ao imperativo da regulação de um mercado imperfeito, qual seja o dos serviços de telecomunicações, que, por constituir-se num mercado onde estão presentes muitas das chamadas falhas de mercado, necessitaria de um órgão regulador que estabelecesse parâmetros de funcionamento, visando a criação de um ambiente o mais próximo possível de competição no setor. Uma estrutura de mercado com tais características, deixado funcionar livremente, tende a produzir situações de ineficiência econômica, o que resulta em baixos níveis de bem-estar social para a população.

O Estado, também neste setor<sup>1</sup> deixa de ser provedor direto dos serviços e os delega, via privatização, ao setor privado. Contudo, a essencialidade do serviço (telecomunicações) faz com que mantenha a característica de serviço público. Trata-se de um serviço público concedido à iniciativa privada; daí serem as empresas

---

<sup>1</sup> Não foi apenas nos setores de infra-estrutura, considerados de grande essencialidade, como telecomunicações e energia elétrica, que passaram pelo processo de privatização na década de 90. Também os setores siderúrgico, de estradas de ferro, aeronáutico foram objeto de privatização.

prestadoras destes, denominadas concessionárias. À ANATEL, em virtude desta essencialidade, cabe regular o mercado, estimular a competição (antes inexistente), garantindo a permanência dos serviços, preços justos para os consumidores e um retorno que garanta o equilíbrio econômico financeiro das concessionárias e seus investimentos.

A ANATEL foi criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, também conhecida como Lei Geral de Telecomunicações, que estabelece em seu Artigo Segundo, o papel do Poder Público na área de telecomunicações, quais seja (ANATEL, 1997 a):

- Garantir a toda a população o acesso às telecomunicações, com preços razoáveis e condições adequadas;
- Estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicação pelos serviços de interesse público, em benefício da população brasileira;
- Adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;
- Fortalecer o papel regulador do Estado;
- Criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico;
- Criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do país.

Tais deveres demonstram que o Estado, embora não mais fornecedor direto dos serviços de telecomunicações, reteve para si a incumbência de coordenar o sistema, no sentido de promover o desenvolvimento econômico e bem estar social para o conjunto da população. Isto está explicitado na própria missão da ANATEL, que é a de (ANATEL, 2002):

“Promover o desenvolvimento das telecomunicações do país, de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional”.

Para desempenhar a missão para a qual foi criada, a mesma Lei nº 9.472, cuida de estabelecer, em seu artigo 19, as competências da ANATEL, que dentre outras, se destacam:

- A adoção de medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade;
- Implementação, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;
- Expedição de normas quanto à outorga, prestação e fruição de serviços de telecomunicações;
- Celebração e gerenciamento de contratos de concessão e fiscalização da prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
- Controle, acompanhamento e procedimento de revisão de tarifas de serviços prestados no regime público, podendo fixá-las e homologar reajustes;
- Administração do espectro de radiofrequência e o uso de órbitas, com a expedição das respectivas normas;
- Expedição de normas e padrões sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado, bem como a expedição e extinção de autorização para esta prestação destes serviços;
- Fiscalização e aplicação de sanções às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações;
- Expedição de normas de reconhecimento e certificação de produtos;
- Deliberação, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;
- Composição, administrativamente, de conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações;
- Repressão às infrações dos direitos dos usuários.

Esse elenco de competências retrata a ampla gama de atribuições que a legislação estabelece para a ANATEL, o que retrata um inegável poder de interferência

no domínio econômico do setor de telecomunicações, por meio da expedição de normas de concessão, outorgas, extinção de direitos, reconhecimento de produtos, assim como o poder para proteger o direito dos usuários, com a aplicação de sanções às prestadoras dos serviços por descumprimento de normas e contratos.

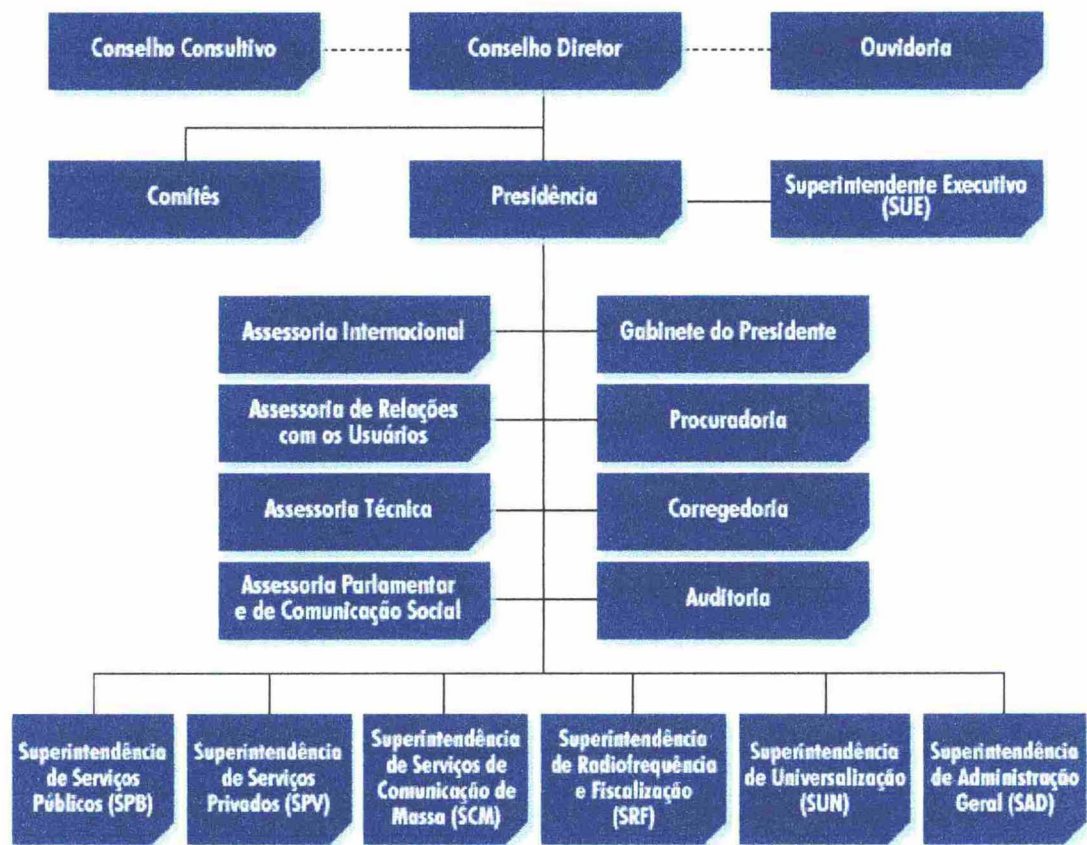
A fim de possibilitar às agências reguladoras uma atuação eficaz no cumprimento de suas atribuições, e neste caso específico a ANATEL, é que a legislação (Lei das Telecomunicações e Regulamento da ANATEL) oferece condições para que esta atue de forma autônoma. Tais condições seriam, segundo Pires e Araújo (2000:13):

- a) **Autonomia decisória:** autarquia de caráter especial;
- b) **Autonomia financeira:** orçamento próprio
- c) **Estabilidade do quadro diretor:** mandato fixo e critérios rígidos de exoneração de diretores;
- d) **Transparência:** mandato não coincidente e sem recondução, audiências públicas, Ouvidoria e Conselho Consultivo;
- e) **Especialização:** quadro técnico especializado;
- f) **Cooperação Institucional para defesa da concorrência e dos consumidores:** Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); órgãos de defesa do consumidor.



3.1 A Estrutura Organizacional da ANATEL

O organograma da ANATEL



### 3.2 O Conselho Diretor

Como instância máxima de decisão a ANATEL conta com um Conselho Diretor, composto por cinco conselheiros, indicados pelo presidente da república e aprovados pelo Senado Federal, sendo um deles presidente da agência. Este conselho tem como principais atribuições (ANATEL, 1997 a):

- Propor o estabelecimento e alteração das políticas governamentais de telecomunicações;
- Editar normas sobre matérias de competência da agência;
- Aprovar o plano geral de autorizações de serviço prestado no regime privado;
- Aprovar editais de licitação e decidir sobre prorrogação, transferência, intervenção e extinção de outorgas;
- Aprovar o plano de destinação de faixas de radiofrequência e de ocupação de órbitas;
- Aprovar os planos estruturais das redes de telecomunicações;
- Aprovar as alterações de estatutos ou contratos sociais, inclusive quanto à cisão, fusão, incorporação e transformação das concessionárias, permissionárias e autorizadas;
- Aprovar instauração de procedimentos administrativos relativos à infração da ordem econômica;
- Aprovar reajustes tarifários e a fixação de preços e tarifas dos serviços;
- Aprovar metas de qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

Como instância de deliberação por excelência, o Conselho Diretor se utiliza de três diferentes fóruns para discussões a respeito dos assuntos de sua competência, sendo eles: as reuniões, as sessões e os circuitos deliberativos.

As reuniões destinam-se a tratar de assuntos de âmbito interno da agência, tem pauta definida, da qual não pode fugir e podem ser instaladas com a presença mínima de três conselheiros e do procurador-geral da instituição. Nestas, assim como nas sessões e nos circuitos deliberativos, cada conselheiro manifesta-se por meio do voto individual e fundamentado, do qual não pode se abster (ANATEL, 1997b).

A forma de intervenção dos diretores indica preocupação com o caráter colegiado das decisões emanadas da alta direção da ANATEL, assim como a qualidade desta participação, manifestada no voto proferido, que deve ser sempre fundamentado, ou seja, com a explicitação das razões que o justificam.

As sessões<sup>2</sup> têm como finalidade a resolução de pendências entre os agentes econômicos (concessionárias) e entre estes e os consumidores ou entre usuários e fornecedores de bens e serviços de telecomunicação e cuja solução demanda mediação, arbitragem ou decisão da agência.

As sessões possibilitam aos interessados nas decisões da agência, o debate oral sobre os assuntos tratados, que, sendo públicas – podem, inclusive, ser gravadas e disponibilizadas ao interessados<sup>3</sup> – refletem o caráter democrático deste tipo de fórum de deliberação. Todas as sessões constam de ata, das quais constarão as seguintes informações (ANATEL, 1999): dia e horário da realização, seu presidente, conselheiros presentes e ausentes e o procurador geral, a identificação das partes, fatos ocorridos na sessão, síntese dos debates orais, resultado do exame dos assuntos constantes da pauta, e o resultado da votação com a indicação do nº de votos favoráveis e contrários ao voto do relator

No que se refere aos Circuitos Deliberativos, trata-se de uma modalidade de instância deliberativa, que se destina à obtenção do voto dos conselheiros, sem a necessidade da realização de reunião(ões), sendo que neste caso as pendências não poderão ser decididas e a matéria de que tratam podem ser levadas às reuniões, para de que sejam debatidas oralmente. Também no caso dos Circuitos Deliberativos, a publicidade é observada, uma vez que existe, na biblioteca da agência, uma lista de Circuitos Deliberativos, onde constam seus objetivos, prazos e situação atual.

Nos três exemplos de fóruns de deliberação e decisão (reuniões, sessões e circuitos deliberativos) verifica-se a preocupação com publicidade em relação às decisões e ações da ANATEL. Isso se constitui em uma das características da forma de

---

<sup>2</sup> As sessões são convocadas por meio de publicação em Diário Oficial da União, com antecedência mínima de oito dias. Nela estarão indicadas as pendências (assuntos a serem tratados), os nomes dos envolvidos na pendência ou seus representantes legais ou procuradores, assim como os procedimentos a serem seguidos, além de outras informações relevantes (ANATEL, 1999).

<sup>3</sup> A divulgação das sessões só não é permitida quando viola segredo protegido ou intimidade de alguma das partes ou de outros interessados.

atuação da agência e que tem como objetivo democratizar o acesso, por parte do público interessado, às decisões emanadas desta agência. Esta conduta vem ao encontro daquilo que Abranches (1999) e Nunes (2002:18-9) defendem como característica indispensável da forma de atuação das entidades reguladoras, integrantes do aparelho estatal brasileiro.

### 3.3 O Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo constitui-se em uma instância de deliberação e consulta da ANATEL, mas não de decisão. Representa o lócus de participação da sociedade na estrutura organizacional da agência, de forma institucionalizada. Tal conselho tem a seguinte representação:

- 2 representantes do Senado Federal;
- 2 representantes da Câmara dos Deputados;
- 2 representantes do Poder Executivo;
- 2 representantes das concessionárias dos serviços públicos;
- 2 representantes dos usuários, e
- 2 representantes da sociedade civil.

Todos os seus integrantes devem ter qualificação compatível com as matérias afetas ao próprio conselho, que tem como principais atribuições (ANATEL,1999): opinar sobre as políticas governamentais de telecomunicações, de responsabilidade do Poder Executivo, apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor, requisitar informação e fazer proposição a respeito das ações de competência do Conselho Diretor.

Na composição deste conselho buscou-se a participação dos principais atores sociais com interesse direto nas decisões e ações da agência, notadamente os representantes das concessionárias, dos usuários e da sociedade de modo geral. No primeiro caso (concessionários), por serem a parte sobre a qual, talvez mais fortemente, recaem as decisões da agência, com implicações evidentes no desempenho econômico-financeiro das empresas prestadoras dos serviços; no segundo caso (usuários) pelo fato de se constituírem na parte menos organizada, dispersa e com baixo poder de pressão para fazer valer seus direitos e interesses, além de sofrer as consequências dos reajustes de preços das tarifas e da qualidade dos serviços prestados e, no terceiro caso (sociedade), em razão de serem a voz do conjunto dos cidadãos na defesa de um acesso mais equânime e democrático aos serviços de telecomunicações.

O Conselho Consultivo se reúne, ordinariamente, uma vez ao ano, com a finalidade de eleger seu presidente e fazer a apreciação dos relatórios anuais do Conselho Diretor e, extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente desse conselho, para tratar de assuntos relacionados a outorgas, metas de universalização de serviços e outras políticas do governo para as telecomunicações. A publicidade de suas decisões é garantida por meio da divulgação no Diário Oficial da União e arquivamento na biblioteca do órgão.

Ainda que o conselho conte com a participação dos principais atores com interesses relevantes nas decisões da agência, o fato de este se reunir apenas uma vez por ano – pelo menos ordinariamente – parece fazer do mesmo uma instância meramente de homologação das decisões do Conselho Diretor, uma vez que durante o período de um ano são emitidos dezenas de instrumentos legais que legitimam as decisões e ações da agência, sem que os integrantes do Conselho Consultivo tenham tido possibilidade de opinar sobre os assuntos objeto da decisão dos diretores.

Embora represente um esforço válido, no sentido de buscar a inclusão de atores sociais com interesses diretos (e até difusos) no processo de discussão das políticas e ações da ANATEL, seu Conselho Consultivo parece carecer de aperfeiçoamentos, que o tornem mais efetivo, no que se refere à frequência de suas reuniões e, principalmente, de transformação das suas contribuições em ações da agência.

### 3.4 A Ouvidoria

A Ouvidoria apresenta, na estrutura da organização, uma função de acompanhamento e avaliação crítica das ações da ANATEL. Vincula-se ao Conselho Diretor, porém sem subordinação hierárquica. Esta autonomia justifica-se na medida em que tem entre suas incumbências manifestar-se, de forma crítica, em relação às ações da agência, que são determinadas, em última instância, pelo seu Conselho Diretor.

Afim de que possa opinar sobre as decisões e ações da agência, a Ouvidoria tem a garantia, prevista no regulamento, de ter acesso a todos os assuntos tratados pelo Conselho Diretor, com a possibilidade de participar de suas reuniões e sessões, inclusive as secretas, e ter acesso a toda a documentação daí proveniente.

Os trabalhos desenvolvidos pela Ouvidoria são de ampla divulgação, sendo seus documentos encaminhados ao Conselho Consultivo da ANATEL, ao Ministério das Comunicações e outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional. A disponibilização ao público, também está garantida, por meio de seu arquivamento na biblioteca da agência.

A colaboração da Ouvidoria no aperfeiçoamento das ações da agência dá-se por meio da apresentação de sugestões e da avaliação institucional do órgão, presentes no relatório semestral elaborado pelo ouvidor. Uma outra finalidade da Ouvidoria<sup>4</sup> seria a de “dinamizar” a integração entre os diversos setores da agência, principalmente pelo desenvolvimento de instrumentos de comunicação entre estes, pois muitas das questões que chegam até àquela, são encaminhadas para as áreas-fim para que sejam

---

<sup>4</sup> Lustosa da Costa (1998:164-6) identifica cinco razões, de diferentes naturezas, que justificam a existência de ouvidorias em organizações públicas. São elas as de natureza:

- a) **estrutural**: pela incapacidade de a organização atender ao volume de demanda por seus serviços, o que suscita injustiças e iniquidades, visto que muitos potenciais usuários ficam de fora do atendimento. Neste caso, a ouvidoria pouco pode fazer;
- b) **processual**: quando há distorção na racionalidade interna da organização e esta perde de vista o usuário como aquele a quem os serviços devem estar direcionados;
- c) **comunicacional**: surge em virtude de distúrbios de comunicação entre o usuário e o órgão fornecedor. Neste caso a ouvidoria aparece como o órgão capaz de receber a demanda, processá-la e encaminhá-la ao setor responsável pela prestação do serviço, para que atenda o pleito ou justifique a impossibilidade do atendimento;
- d) **cultural**: diz respeito ao modo como os serviços públicos devem ser prestados aos cidadãos, constituindo-se num direito de caráter universal, equânime e com qualidade e a forma como a administração pública se relaciona como os indivíduos;

solucionadas, sendo que para algumas solicitações, necessita-se da atuação de mais de uma destas áreas. Daí se deduz que quanto melhor comunicação entre a Ouvidoria e os demais setores da agência, maior a agilidade na resolução dos problemas encaminhados pelos usuários<sup>5</sup>.

A Ouvidoria da ANATEL, não é o que se poderia chamar de “recurso de primeira instância”, pois, diante de algum problema nos serviços, os usuários devem tentar, primeiramente, resolver a pendência diretamente com a empresa concessionária. Não obtendo resultado, passa-se à agência reguladora local e se persistir o problema, procura-se, então, a Ouvidoria da ANATEL. Antes de chegar a esta, as demandas dos usuários tem que passar por um “filtro” em âmbito local e regional. Tal procedimento é compreensível, uma vez que, se assim não o fosse, haveria uma sobrecarga de solicitações à ANATEL, que não teria como atendê-las em tempo hábil e com a qualidade desejada.

A existência de uma Ouvidoria na estrutura organizacional da ANATEL reflete a importância com que os interesses dos cidadãos-usuários são tratados não apenas pela alta direção da agência, mas também pelos legisladores, quando da elaboração dos instrumentos legais (Lei nº 9.472, de 16.07.1997 e Regulamento da ANATEL) que a criaram e definiram suas atribuições.

A Ouvidoria atende a dois dos princípios que devem embasar a forma de atuação dos entes reguladores integrantes do aparelho estatal, quais sejam o da acessibilidade dos interessados (as partes) à agência e a proteção dos direitos do cidadão-usuário, conforme defendem vários autores (PECI,2000b; ABRANCHES,1999; CONFORTO,1998; NUNES,2001), ao mesmo tempo em que se constitui num instrumento de legitimação das ações da agência reguladora.

---

e) *política*: diz respeito à cidadania e aos direitos a ela inerentes, tais como os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, nos quais o acesso aos serviços públicos estaria incluído.

<sup>5</sup> Em entrevista realizada com o Sr. Edvaldo Miron da Silva, ouvidor da ANATEL, em 05.12.2002, foi informado que a relação da Ouvidoria com as demais instâncias da agência tem apresentado significativa melhoria ao longo do tempo, sendo, inclusive, a Ouvidoria, a principal responsável pela reativação do Comitê de Defesa dos Usuários, que passou por um período de quase inatividade.



### 3.5 O Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações

Ao lado da existência de setores com finalidades técnicas e operacionais bem definidas, com seus quadros técnicos específicos, a ANATEL conta, em sua estrutura organizacional, com comitês, que têm a finalidade de auxiliar o Conselho Diretor em assuntos específicos, sendo que o que mais de perto interessa a este estudo é o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDU).

O CDU tem como finalidade principal, segundo consta da Resolução nº 107, de 26.02.1999, que o criou, “assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da ANATEL, no exercício de suas competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações”.

O CDU conta com a participação de quatorze integrantes, sendo sete deles pertencentes ao quadro de pessoal da agência e sete externos, representando os usuários, podendo ainda contar com a presença de convidados especiais para participar de suas reuniões, se representante de segmento afetado pela aplicação da legislação de defesa dos usuários. Os integrantes, externos à agência, são escolhidos por meio de lista encaminhada pelas entidades representativas<sup>6</sup> dos usuários ao Conselho Diretor da agência, que escolhe um dentre os indicados.

Dentre suas principais atribuições do CDU, destacam-se (ANATEL, 1999b):

- Assistência ao Conselho Diretor da agência no seu relacionamento com o sistema Nacional de Defesa do Consumidor;
- Proposição ao Conselho Diretor da agência, de diretrizes para a elaboração de indicadores de avaliação do grau de satisfação dos usuários dos serviços de telecomunicação;

---

Ainda segundo o ouvidor, algumas áreas da agência fizeram alterações em seus procedimentos em virtude de observações apresentadas pela Ouvidoria.

<sup>6</sup> As entidades representativas dos usuário são (um representante de cada): Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – Ministério da Justiça; Usuários do Serviço Telefônico Fixo (uso individual); Usuário do Serviço Telefônico Fixo (uso coletivo); Usuários de Serviços Móveis; Usuários de Serviços de Comunicação de Massa; Usuários de Outros Serviços de Telecomunicações; Entidades de Classe de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações.

- Proposição ao Conselho Diretor de diretrizes para adoção de procedimentos para a fiscalização do cumprimento de compromissos de observância dos direitos dos usuários;
- Assessoria ao Conselho Diretor no que se refere à mediação, arbitragem e decisão necessários à solução de conflitos de interesses entre agentes econômicos e usuários dos serviços de telecomunicações;
- Manifestação sobre proposta de instrumentos deliberativos da ANATEL, avaliando-os do ponto de vista dos direitos dos usuários dos serviços;
- Proposição ao Conselho Diretor sobre elaboração de mecanismos de monitoramento da evolução da legislação nacional e internacional em matéria de defesa dos direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações.

Para tornar possível o funcionamento do CDU, está prevista uma dotação orçamentária específica para ser utilizada na implementação do comitê, assim como seu custeio, materiais, serviços de terceiros, consultores e convidados especiais.

A criação e funcionamento do CDU está amparada e em consonância com uma abrangente legislação definidora dos direitos e obrigações dos consumidores que vai desde a norma mais abrangente, válida para todas as relações de consumo (Código de Defesa do Consumidor), passando pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9472, de 16.17.1997) até as mais específicas, que tratam do modo de atuação da agência, como seu Regulamento.

A ANATEL talvez seja, juntamente com a ANEEL, a agência mais bem estruturada no que se refere à existência de canais institucionalizados de participação da sociedade civil (ainda que passíveis de aprimoramento) com vistas ao fornecimento de subsídios à tomada de decisão por parte da alta direção da agência, como também no que se refere à defesa dos interesses dos consumidores, como bem demonstram o Conselho Consultivo e as audiências públicas para o primeiro caso e o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, no segundo caso.

Ao se fazer um exercício de especulação quanto às razões que levam a ANATEL a apresentar esta melhor estrutura, poderíamos afirmar que isto se deve ao fato de esta agência ser uma das primeiras a serem criadas (pertence à primeira geração), o que já lhe proporcionou mais tempo para se adequar às demandas dos atores com interesses em sua atuação, fornecendo-lhes canais institucionalizados para vocalização de suas necessidades. Além disto, destaca-se o fato de que, sendo o setor de telecomunicações por demais abrangente, o que o leva a ter interface com inúmeros atores sociais e agentes econômicos, seria razoável se esperar que a ANATEL dispusesse de meios que lhe proporcionasse a interrelação com estes atores.

## CAPÍTULO 4

### A AGÊNCIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA

A criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) inclui-se no processo de “agencificação” levado a cabo a partir do ano de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso o, como um dos aspectos da reforma do Estado, preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho lançado naquele ano.

Diferentemente das agências reguladoras dos serviços de infra-estrutura recém privatizados (ANEEL para a energia elétrica e ANATEL para as telecomunicações) que visavam não apenas regular e fiscalizar, mas sobretudo “criar” um mercado com razoável grau de competitividade que, a rigor, até aquele momento não existia, dado que se tratava de setores monopolizados pelo Estado, a ANVISA não tinha (como não tem), a incumbência de desenvolver um mercado (aí entendido como partindo-se do zero), visto que os setores sobre os quais atua já apresenta razoável grau de competitividade (alimentos, remédios, cosméticos, aparelhos e equipamentos médicos e odontológicos, entre outros).

A ANVISA tem sua origem na antiga Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, que foi , no bojo da reforma do aparelho de Estado, transformada em Agência reguladora . É parte integrante do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS , do qual fazem parte outros órgãos<sup>1</sup>, que, juntos, tem a finalidade de proteger

---

<sup>1</sup> Integram o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, além da ANVISA, as seguintes instituições: (*site da ANVISA*, acessado em 04/02/2003)

- O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS);
- Os Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS);
- os Centros de Vigilância Sanitária Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (VISA's);
- Os Laboratórios Centrais de Saúde Pública (LACENS);

a saúde da população, por meio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária , inclusive dos ambientes , dos processos, dos insumos e tecnologias a eles relacionados. Ao SNVS cabe, ainda, o controle de portos, aeroportos e fronteiras.

A ANVISA tem como seu instrumento legal criador, a lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que, de acordo com seu preâmbulo “define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária”, ou seja, apresenta as competências e diretrizes gerais da União no que se refere às políticas para este setor, no país. Trata-se de um autarquia de caráter especial, vinculada ao Ministério da Saúde, que dispõe de independência administrativa – inclusive no que se refere a seus recursos humanos - e autonomia financeira<sup>2</sup>.

Além de definir o SNVS, o citado documento legal estabelece as atribuições específicas da ANVISA, que, dentre as quais destacam-se (ANVISA,1999):

- Coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;
- Estabelecimento de normas, proposições, acompanhamento e execução das políticas, diretrizes e ações de Vigilância Sanitária;
- Intervenção, em caráter temporário, em entidades produtoras de produtos ou serviços, relacionados à saúde da população;
- Concessão de registro de produtos;
- Concessão e cancelamento de certificado de cumprimento de boas práticas de fabricação à empresas situadas na área de atuação da ANVISA;
- Interdição de locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de prestação de serviços relativos à saúde;
- Revisão e atualização da farmacopéia;

- 
- O Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS);
  - A Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ);
  - Os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Saúde.

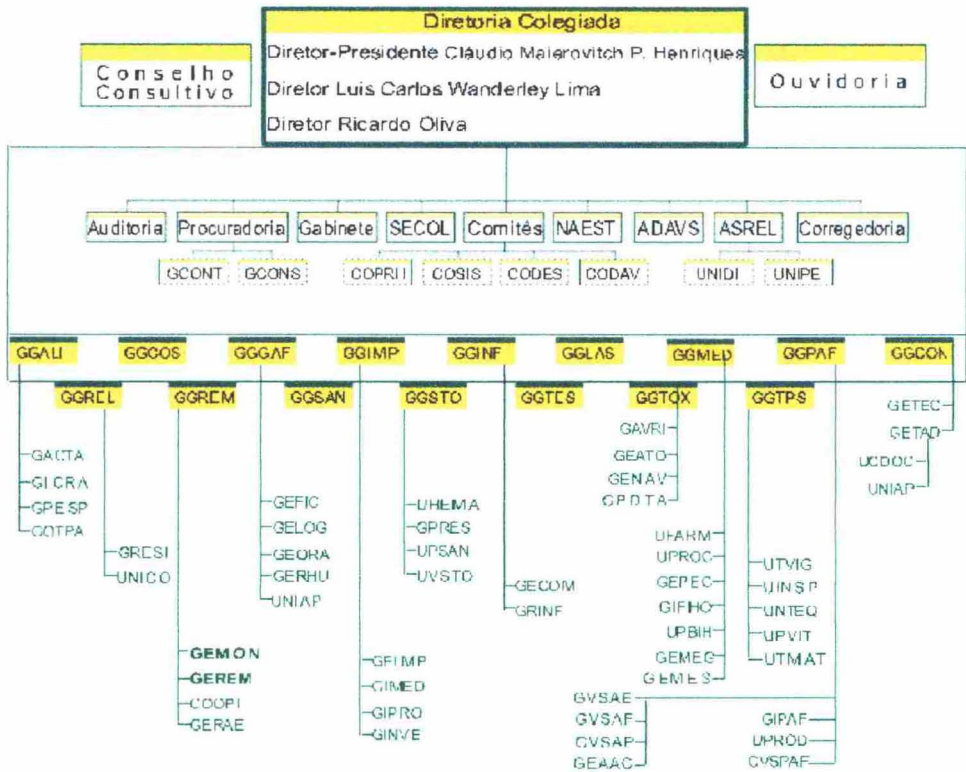
<sup>2</sup> Tais características, também presentes nas demais agências reguladoras, vêm ao encontro do preconizado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que defendia uma forte autonomia “operacional” das agências , já sabedores, à época de elaboração do plano, das potenciais pressões dos portadores de interesses (stakeholders), às quais as agências estariam sujeitas.

- Monitoramento e auditoria de órgãos estaduais e municipais integrantes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;
- Coordenação e controle da qualidade de produtos relativos à saúde humana, tais como medicamentos, alimentos, bebidas, cosméticos, perfumes, produtos de higiene, saneantes, equipamentos e materiais médico-hospitalares, odontológicos, homoterápicos e diagnóstico laboratorial e pós-imagem, cigarro, cigarrilha e charutos, além de órgãos e tecidos humanos e veterinários para uso em transplante ou reconstituições;
- Ações de vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras;
- Monitoramento da evolução de preços de medicamentos, equipamentos, componentes e insumos de saúde, podendo para isto requisitar informações às empresas produtoras, sobre insumos, matérias-primas e vendas, além de poder examinar estoques, papéis e escritos destas empresas;
- Controle, fiscalização e acompanhamento, sob a ótica da legislação sanitária, da propaganda e publicidade dos produtos e serviços submetidos ao regime de Vigilância Sanitária;

Pela ampla gama de atribuições conferidas pela legislação à ANVISA, é possível se perceber que se trata de uma forma de atuação e intervenção do Estado, por meio de uma agência reguladora, num setor considerado de importância vital para o bem-estar da população, qual seja o da saúde. Tal setor, como pôde ser visto, apresenta muitas interfaces com os mais diversos segmentos produtivos a ela relacionados, constituindo-se, inclusive, em um dos setores que a Constituição Federal define como de direito básico da população e dever do Estado, e por esta razão, o poder público tem, sobre ele, sua atenção voltada.

A ênfase no papel do Estado como garantidor da saúde da população está explicitado na própria missão da ANVISA, que é a de **“proteger e promover a saúde da população, garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção do seu acesso”**

Figura 3 – Organograma da ANVISA



#### 4.1 A Diretoria Colegiada

A alta gerência da ANVISA é exercida por uma Diretoria Colegiada composta de cinco membros, sendo um deles o diretor presidente. São indicados e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia pelo Senado Federal, para um mandato de três anos (podendo ser reconduzido para igual período). Aos diretores é exigida dedicação exclusiva, pois lhes é vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária, além de ter interesse direto ou indireto em empresa cuja área de atuação esteja sob fiscalização da ANVISA.

À Diretoria Colegiada cabem, no âmbito do SNVS, as seguintes atribuições (ANVISA, 2000):

- Propor ao Ministério da Saúde, políticas e diretrizes governamentais destinadas à área de Vigilância Sanitária;
- Analisar, discutir e decidir, em última instância administrativa, sobre matérias de competência da autarquia;
- Zelar pela fiel observância das normas legais e regulamentares pertinentes à matéria de Vigilância Sanitária;
- Editar normas sobre matérias de competência da agência.

E no âmbito administrativo, interno à organização:

- Administração e o planejamento estratégico da agência;
- Elaborar e divulgar relatórios periódicos sobre suas atividades;
- Encaminhar os relatórios de gestão<sup>3</sup> e a prestação e a prestação anual de contas da agência aos órgãos competentes e ao Conselho Nacional de Saúde.

Pelo disposto em sua legislação criadora, verifica-se o quão amplo e diversificado é o universo sobre o qual as ações da ANVISA estão voltadas – indo desde a autorização e fiscalização para produção e venda de medicamentos e alimentos até o controle sobre órgãos e tecidos utilizados em transplante, além de

---

<sup>3</sup> Embora não seja objeto deste estudo, vale ressaltar que a ANVISA assinou, por meio de sua diretoria, Contrato de Gestão com o Ministério da Saúde, no qual estão estabelecidas metas, tanto quantitativas quanto qualitativas, a serem alcançadas em períodos anuais. O contrato de gestão é considerado instrumento válido para se acompanhar e avaliar o desempenho e resultados de uma organização pública e está de acordo com a “filosofia” da chamada Administração Pública Gerencial, pelo menos em sua versão brasileira.



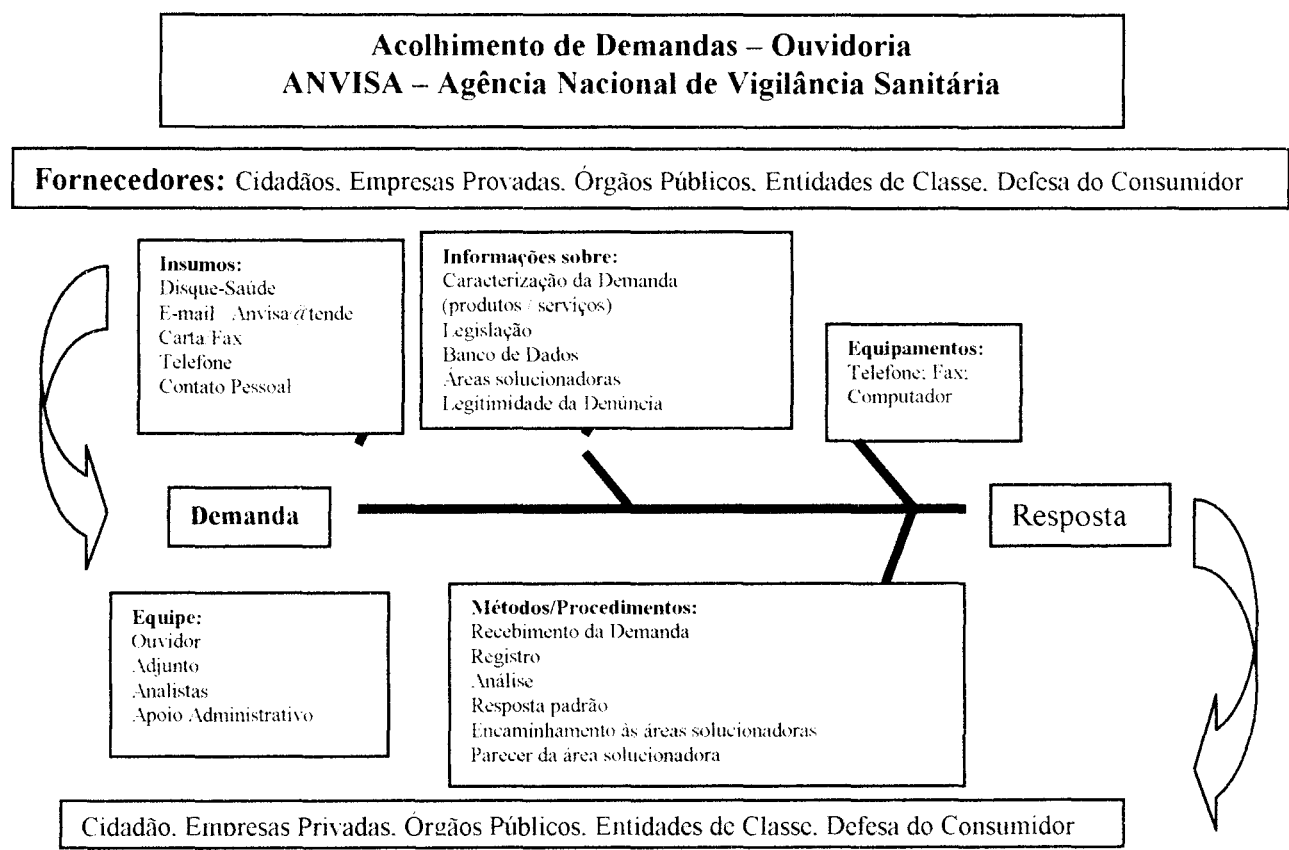
sobre equipamentos médicos e odontológicos. Todo este conjunto de atribuições, cuja execução demanda um corpo técnico detentor de razoável grau de expertise, e cujo desenvolvimento de suas atividades, repercute fortemente sobre poderosos interesses de segmentos econômicos e aliado ao fato de tratar-se de um setor (saúde/vigilância sanitária) em que a participação do poder público se faz necessária, se constituem na razão principal da criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dado o grande número de ramos da indústria e dos serviços que se encontram sob fiscalização, controle e regulação da ANVISA, em sua grande maioria (principalmente no caso dos medicamentos) representados por laboratórios e fábricas filiais de conglomerados estrangeiros, faz com que a diretoria da agência e sua alta gerência estejam em contato quase permanente com os representantes destas empresas. Assim sendo, o mandato fixo dos diretores, a tomada de decisão por maioria do colegiado e o trabalho técnico insulado de seus funcionários, ainda que não evite completamente, pelo menos diminuem a probabilidade de práticas danosas à administração pública e à sociedade

4.2 A Ouvidoria

Figura 4 – Fluxograma da Ouvidoria da ANVISA



Assim como na ANEEL e ANATEL, a instituição da ouvidoria também se faz presente na estrutura organizacional da ANVISA e, para estar de acordo com uma característica que deve ser essencial a este tipo de atividade no âmbito de uma organização, qual seja o de possuir ampla autonomia, atua sem subordinação hierárquica à diretoria ou qualquer outra instância da agências.

O ouvidor da ANVISA é indicado pelo Ministro da Saúde e nomeado pelo Presidente da República , para um mandato de dois anos, com a possibilidade de recondução para um segundo mandato de igual duração. Para bem desempenhar suas

funções dispõe de ampla autonomia de atuação, participando, inclusive, de reuniões do Conselho Consultivo, além de ter linha direta com a diretoria.

A Ouvidoria busca adotar em suas ações os princípios da transparência, da imparcialidade e da agilidade, como forma de angariar a confiança e a credibilidade junto à população, usuária de seus serviços. A ela cabem as seguintes atribuições (ANVISA, 2000):

- Recebimento de denúncias e queixas de cidadãos e instituições;
- Cobrança de solução para as demandas dos reclamantes ou denunciantes, dentro de prazos pactuados;
- Produção de relatórios mensais para a Diretoria Colegiada, contendo providências e encaminhamentos adotados dentro da organização;

A Ouvidoria, afim de dar divulgação às suas ações, ao mesmo tempo em que torna sua existência conhecida pela população, costuma promover e participar de ações de divulgação, informação e debates acerca da importância dos serviços de Ouvidoria como forma de representação dos interesses dos cidadãos, usuários ou consumidores no âmbito das organizações. Para isto, participa de fóruns e conferências, divulga suas ações nos estados da federação, confecciona e distribui folders, além de participar, eventualmente, de um programa televisivo intitulado “Ouvidor na TV”.

Para facilitar o acesso das pessoas à ANVISA, por meio de sua Ouvidoria, esta coloca à disposição dos interessados algumas formas de acesso a seus serviços, tais como telefone, carta, fax e e-mail, além do contato pessoal<sup>5</sup> no próprio edifício-sede da agência.

A Ouvidoria da ANVISA, assim como as das demais agências reguladoras estudadas, não é instância executora de atividades-fim, ou seja não é “resolvedora de problemas”<sup>6</sup>, mas, faz o papel de mediadora entre o reclamante e a área-fim da

<sup>5</sup> O contato pessoal é a forma mais indicada para as situações de denúncia, as quais exigem a apresentação de documentação comprobatória das irregularidades, objeto daquela.

<sup>6</sup> Apenas pequenas questões, mais rotineiramente recebidas, e que já dispõem de um procedimento usual, como respostas-padrão, são resolvidos diretamente pela ouvidoria.

Um tipo de reclamação que tem se tornado bastante comum é quanto aos preços de medicamentos. O trabalho de monitoramento dos preços dos medicamento passou a ter importância crescente dentre as atividades desenvolvidas pela ANVISA, afinal trata-se de uma questão sensível para a população, qual seja a de poder ter acesso aos medicamentos e, assim, curar suas enfermidades.

organização, que, em última instância, é que vai tentar solucionar o problema apresentado. Para isto, a Ouvidoria, em busca de aperfeiçoar e agilizar suas ações, estabeleceu um prazo máximo de 10 dias para encaminhar as demandas recebidas aos setores (áreas-fim) responsáveis pela resolução do problema, objeto da reclamação.

Em entrevista realizada com o sr. Humberto Martins, ouvidor substituto da ANVISA, nos foi informado que a Ouvidoria desenvolveu relevante trabalho de divulgação interna à agência, de suas atividades. Tal ação envolveu, num primeiro momento, a sensibilização das demais áreas da empresa sobre a importância do papel da Ouvidoria, e posteriormente, numa segunda etapa, o treinamento de funcionários da própria Ouvidoria e de outros setores da agência. Tal trabalho resultou em que, atualmente, já existe uma pessoa, em cada gerência, encarregada de responder às solicitações da Ouvidoria.

Vale ressaltar que, ainda de acordo com a entrevista realizada com o ouvidor substituto, a ação da ouvidoria contribui, pelo menos em parte, para o aprimoramento e redirecionamento de algumas ações, em alguns setores da ANVISA, tornando o trabalho mais ágil no sentido de atender às demandas encaminhadas pela Ouvidoria.

---

Para bem desempenhar suas funções, nesta área (monitoramento de preço), a ANVISA, por meio de sua Gerência Geral de Regulação Econômica e Monitoramento de Mercado criou um banco de dados, onde estão presentes todas as quase 15 mil apresentações existentes no mercado, assim os respectivos laboratórios produtores e seus preços fábrica e máximo ao consumidor, autorizados pela agência.

### 4.3 O Conselho Consultivo

Em conformidade com uma política de democratização do Estado brasileiro, por meio de sua permeabilidade à participação de segmentos representativos da sociedade civil nas discussões, deliberações, formulação e, até mesmo, implementação de políticas públicas oriundas de organizações públicas, é que a legislação criadora da ANVISA (Lei nº 9782, de 26/01/1999) previu a existência de um Conselho Consultivo, formado por representantes da sociedade civil e de órgão governamentais, na estrutura organizacional da ANVISA, embora sem subordinação hierárquica à alta administração (diretoria colegiada) da agência. Apresenta a seguinte composição<sup>7</sup>:

- Um representante do Ministério da Saúde;
- Um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Um representante do Conselho Nacional de Secretários de Saúde;
- Um representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde;
- Um representante do Conselho Nacional de Saúde;
- Um representante da Confederação Nacional da Indústria;
- Um representante da Confederação Nacional do Comércio;
- Dois representantes da Comunidade Científica;
- Um representante do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor;
- Um representante da Fundação PROCON-SP;

Tal diversidade de origem dos representantes ilustra bem a variedade de interesses que se encontram voltados para as ações da ANVISA e a diversidade de setores sócio-econômicos que sofrem influência das ações (políticas, diretrizes, normatização) oriundas desta agência reguladora.

Chama a atenção na composição do Conselho Consultivo, a tentativa de se respeitar a representatividade dos setores que dele participam, quais sejam os que se encontram na área de atuação da ANVISA. Assim sendo, não seria forçoso supor que,

---

<sup>7</sup> Os integrantes do Conselho Consultivo são escolhidos por suas próprias entidades de classe, sem interferência do poder público. O Conselho possui a figura do Secretário Executivo, que é um dos quadros integrantes da ANVISA. À época da entrevista (fevereiro de 2003) o secretário executivo do conselho era o Chefe de Gabinete do Diretor Presidente da ANVISA.

pelo menos em tese, os indivíduos oriundos dos Ministérios, das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, como representantes do Estado, estariam mais afinados com a defesa do estabelecimento de políticas, diretrizes e ações de promoção da saúde e de vigilância sanitária, de forma ampla e com efeitos não só no curto, mas também no médio e longo prazos; os representantes da comunidade científica, mais voltados às ações da agência que tenham implicação com o desenvolvimento científico e tecnológico dos segmentos do setor Saúde; os representantes da indústria e comércio, mais preocupados com ações que visem estimular o desenvolvimento do setor (a indústria e o comércio de produtos e serviços ligados a alimentos, medicamentos, cosméticos, equipamentos médico-odontológicos e hospitalares, dentre outros) e que não causem restrições a seu funcionamento, influenciando em seu desempenho econômico-financeiro e finalmente o representantes de entidades de defesa do consumidor e Fundação Procon, como guardiões dos interesses dos usuários e consumidores de produtos e serviços produzidos pelos segmentos empresariais com atividades na área de atuação da ANVISA.

Dentre as principais incumbências do Conselho Consultivo, destacam-se (ANVISA, 2000):

- Requerer informações e propor à diretoria colegiada, diretrizes e recomendações sobre assuntos de competência da agência;
- Manifestar-se sobre as propostas de políticas governamentais na área de atuação da agência;
- Apreciar e emitir parecer sobre os relatórios anuais da diretoria.

A pauta das reuniões<sup>8</sup> do conselho são definidas previamente em acordo entre seus próprios integrantes e as recomendações e propostas – quase sempre por

---

<sup>8</sup> Dentre alguns assuntos constantes da pauta de reuniões do Conselho Consultivo, no ano de 2001, verifica-se que tanto podem ser de caráter administrativo, interno à agência, tais como:

- apresentação do relatório de avaliação do contrato de gestão;
- exposição sobre prestação de contas de exercícios financeiros anuais;
- plano de trabalho de desenvolvimento de recursos humanos da agência,

Os de caráter externo à organização, resultante do caráter regulador/fiscalizador da agência são:

- política de revisão de segurança e eficácia dos medicamentos no mercado;

unanimidade - que delas derivam, após discussão entre os conselheiros, são encaminhadas à Diretoria Colegiada, que apesar de não terem caráter impositivo, são objeto de atenção daquela e, sempre que possível, adotadas.

Ao final da apresentação dos assuntos que integram a pauta das reuniões e de sua discussão, os conselheiros, exercendo uma competência que lhes foi assegurada em norma<sup>9</sup> da própria agência, debatem entre si sobre os assuntos tratados na reunião. Em seguida, mas não no próprio dia da reunião do conselho, apresentam suas recomendações à diretoria da agência, que, por sua vez, as examina e avalia afim de verificar sua pertinência e oportunidade de implementá-las, visto que não há o caráter de obrigatoriedade em adotá-las.

Apenas a título de ilustração, as duas primeiras recomendações do Conselho Consultivo à diretoria, tiveram o seguinte conteúdo, respectivamente:

a) **Primeira recomendação:** que a ANVISA e o Ministério da Saúde conferisse alta prioridade ao desenvolvimento e implementação de processos cientificamente fundamentados e sistemáticos de revalidação de registros e revisão técnica de segurança e eficácia dos medicamentos e demais produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária existentes no mercado e a retirada daqueles prejudiciais à saúde;

b) **Segunda recomendação:** que a ANVISA procedesse à elaboração de diretrizes para avaliação da segurança alimentar em alimentos e matérias primas derivados de organismos geneticamente modificados;

Como se pode perceber pelo conjunto de suas atribuições, previstas na norma constitutiva da agência, o Conselho Consultivo constitui-se numa instância de caráter

- 
- regulamentação da publicidade e propaganda de Medicamentos;
  - regulamentação dos alimentos transgênicos;
  - projeto de lei sobre comercialização de alimento materno;
  - rotulagem de alimentos;
  - elaboração de manual de boas práticas de fabricação de medicamentos;
  - regulamentação das farmácias de manipulação.

<sup>9</sup> Trata-se da Portaria ANVISA nº593, de 2/08/2000, que aprova o Regimento Interno da agência, em seu artigo 17, que estabelece as competências do Conselho Consultivo.

consultivo, cujas funções restringem-se a opiniões, sugestões e proposições acerca de ações e políticas na área em que atua a agência, não tendo pois, poder para deliberar e menos ainda, impor qualquer medida nesta área. Deste modo, e, ainda que signifique um canal institucionalizado de participação da sociedade na administração pública, representando, por isso mesmo, um progresso na relação Estado x Sociedade, não se pode afirmar que o Conselho Consultivo corresponda a uma forma de presença dos cidadãos, seja na formulação e na implementação de políticas, seja na administração propriamente dita, da organização pública ANVISA.



#### 4.4 As Consultas Públicas

Assim como em outras agências reguladoras (ANEEL e ANATEL), também a ANVISA conta com este tipo de recurso para auxiliá-la na tomada de decisão acerca de matérias de caráter técnico.

Quando da realização das consultas públicas, empresas e profissionais ligados ao estudo dos setores , à produção ou comercialização de produtos e serviços sob a área de atuação da ANVISA e que naquele momento serão objeto de normas desta agência, são convidados a se pronunciar a respeito do assunto em questão, para que tragam contribuições que possam aperfeiçoar e, assim, aumentar a eficácia da legislação a ser criada.

Para que as consultas públicas atinjam os objetivos a que se propõem, é necessário que seja observado o aspecto da divulgação, para que o maior número de interessados possa delas participar. Para isto, sua realização é divulgada no Diário Oficial da União, onde são descritos os assuntos a serem tratados e o prazo previsto para a manifestação dos interessados.

De acordo com o verificado nas consultas públicas do ano de 2001 e 2002, que foram em número de cento e três (103) e cento e dez (110) respectivamente, observa-se o caráter técnico especializado dos assuntos nelas tratados. Como exemplo, temos:

- Definição de procedimentos relativos a banco de sangue de cordão umbilical e placentário para uso em transplante alogênico não aparentado;
- Elaboração de regulamento técnico sobre rotulagem obrigatória geral para produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes;
- Embalagem e rótulo para álcool com concentração superior a 68% pp e inferior a 90% p/p comercializado por atacadistas e varejistas;
- Elaboração de regulamento técnico de boas práticas de fabricação para estabelecimento produtores/industrializadores de amendoins processados e derivados;
- Aprovação de inclusão de substâncias e suas respectivas restrições nas listas positivas para embalagem e equipamentos plásticos em contato com alimentos.

A ANVISA, assim como as demais agência reguladoras abordadas nos capítulos anteriores, dispõe de características institucionais que lhe proporciona alto grau de autonomia junto ao ministério ao qual está vinculada (Saúde), tais como diretoria com mandato fixo, orçamento próprio, política autônoma de recursos humanos (inclusive contratação via concurso público). Tais características lhe permite buscar uma atuação a mais imparcial e eqüidistante possível dos interesses dos setores que se encontram sob sua área de atuação .

Ao lado da autonomia administrativa e financeira, que lhe permitem ampla autonomia operacional, a ANVISA conta, em sua estrutura organizacional com instâncias que, ainda que de modo limitado, abrem a possibilidade a que setores da sociedade civil possam trazer contribuições ao processo de definição das ações a serem desempenhadas pela agência, ao mesmo tempo em que estabelecem algum tipo de acompanhamento sobre o funcionamento e desempenho daquela. Este é o caso do Conselho Consultivo.

A Ouvidoria, por sua vez, e como o próprio nome já diz, faz o papel de “ouvidos” dos cidadãos, usuários e consumidores dos produtos e serviços que se encontram sob regime de vigilância sanitária. Tem importante instrumento de construção da cidadania, um vez que representa a institucionalização de um canal de interlocução Estado x Sociedade, além de representar uma mudança no aspecto cultural desta mesma relação, na medida em que os cidadãos sabem que existe uma instância a qual poderão recorrer, para resolver seus problemas, nesta área (vigilância sanitária), com equidade e isonomia no tratamento, dispensando-o de recorrer a outros meios para este fim.

Ambos, Conselho Consultivo e Ouvidoria, representam o que PECL (2000b:11), chama de “participação estruturada”, pois se encontram previstas nas próprias normas legais que criou e determinou a forma de funcionamento da agência (regimento interno).

E por fim as Consultas Públicas, que se constituem numa forma de setores da sociedade, com expertise em determinadas assuntos bastante específicos e sobre os

quais têm interesse , trazerem contribuições à administração pública, no caso a agência reguladora ANVISA, no sentido de tornar suas decisões mais eficazes.

## **CAPÍTULO 5**

### **A Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS**

A criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS apresenta como pano de fundo um contexto de crescente introdução de mecanismos de mercado na área da prestação de serviços de saúde no Brasil, que se verificou, de forma crescente, a partir da década de 70 e principalmente na de 80 do século passado, com o a disseminação dos planos de saúde, ofertados por empresas seguradoras, que permitiram a parcelas crescentes da população brasileira, acesso aos serviços de saúde, fora da órbita de atuação do Estado (FAVARET FILHO e OLIVEIRA,1990: 258).

O forte crescimento experimentado pelo setor de planos de saúde no Brasil acontece concomitantemente, e de forma que parece paradoxal, à declaração, pela Constituição de 1988, da saúde como um “direito da cidadania”, e por isso mesmo de distribuição e acesso universais. Assim se manifesta a Constituição Federal, em seu art. 196:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

O reconhecimento do direito à saúde, pela Constituição de 1988 acontece em uma época em que o Estado brasileiro se encontrava (e se encontra) sob sérias restrições orçamentárias, o que faz com que a capacidade de o Estado em aumentar a oferta pública de serviços de saúde se mantenha aquém do aumento da demanda por estes.

Se por um lado a ampliação do direito à saúde integra boa parte da população ao sistema público destes serviços, notadamente aqueles setores que mais precisam da ação do Estado, por outro lado, com o não acompanhamento da demanda pela oferta, surgem estrangulamentos na prestação destes serviços, fazendo com que seja ofertados de forma precária (filas, demora no atendimento, dificuldade para marcar consultas, falta de médicos, leitos insuficientes, entre outros).

Ao lado do aumento da demanda pelos serviços de saúde<sup>1</sup>, verifica-se, também, o crescimento da diversidade dos serviços requeridos pela população, muitos destes, de custos elevados. (BAHIA e VIANA, 2002: 10)

O que se depreende da situação de desencontro entre demanda e oferta de serviços públicos de saúde é que, a partir da década de 80, verifica-se a adesão da classe média e alta aos planos de saúde privados, que lhes garante acesso aos serviços de saúde prestados pelo subsistema privado. Este processo contribui para um fenômeno que Faveret Filho e Oliveira (1990) denominam “Universalização Excludente”, que se traduz no fato de que, para incorporar os setores mais desfavorecidos da sociedade ao sistema público de saúde, ainda que de forma precária, se fazia necessária a passagem das classes média e alta para os planos de saúde, pois, seria impossível para o Estado, fornecer atendimento com qualidade à toda a população. E se era para escolher um setor da população a ser atendido pelo Estado, este deveria ser o mais desfavorecido, incapaz de, por si só, ter acesso aos serviços de saúde ofertados pelo mercado. Este rearranjo do sistema de saúde teve, pois, a função de acomodar, ainda que de forma precária, o fornecimento e o acesso dos serviços de saúde entre as classes sócio-econômicas da população.

Com a piora na prestação dos serviços de públicos de saúde, em parte decorrente do aumento da demanda, as classes média e alta reduzem sua expectativa em relação àqueles, levando-os a ter no subsistema privado, proporcionado pelos planos de saúde, seu referencial efetivo de atendimento. Tal fato faz com que o subsistema público de saúde deixe de ter importantes atores sociais (classes média e alta) empenhados na defesas de sua melhoria; afinal de

---

<sup>1</sup> Dentre os principais serviços de saúde, destacam-se: consultas médicas, ambulatorios, serviços hospitalares (internações), diagnósticos, serviços terapêuticos e exames laboratoriais.

contas são estes setores que mais dispõem de capacidade de vocalização de suas demandas (FAVERET FILHO e OLIVEIRA,1990: 274-6).

Embora o direito à saúde se constitua em um dos direitos sociais consagrados na Constituição de 1988, sua oferta não se constitui um monopólio do Estado, estando, também, previsto na mesma, seu fornecimento pela iniciativa privada. É o que diz o art. 197:

“São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”.

É neste contexto, breve e sucintamente descrito que surge a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Esta é criada com a finalidade de, se não corrigir, pelo menos minorar as falhas de mercado, observadas na relação entre operadoras de planos de saúde e os consumidores, o que leva aquelas a praticar abusos contra estes. Tais abusos são propiciados, principalmente, pelas falhas de mercado.

A assimetria de informações leva à ocorrência de situações que a economia denomina seleção adversa e risco moral. A primeira acontece quando clientes tendem a adquirir planos de saúde em razão de já apresentarem um problema (doença) e a segunda (risco moral) quando, devido ao fato de pagar por um plano de saúde, o cliente passa a consumir mais serviços de saúde (BAHIA e VIANA, 2002:15); o que, por outro lado, faz com que as empresas imponham muitas restrições a pessoas que apresentam riscos elevados de problemas de saúde – o que geraria altos custos para aquelas – e facilitem a inclusão de pessoas com baixos riscos.

A ANS vem, então, atuar, por meio do estabelecimento de normas, padrões e sanções, no sentido de corrigir desequilíbrios de um mercado onde a assimetria de informações entre consumidores e empresas é tão evidente, e fazer com que se garanta, por parte das empresas, o cumprimento dos contratos, a equidade nas

condições de cobertura e determinados níveis de qualidade nos padrões de atendimento<sup>2</sup> (RIBEIRO et alli, 2002:145).

O campo da saúde suplementar no Brasil não corresponde a um todo homogêneo, podendo-se destacar no seu conjunto, quatro grandes grupos sob os quais trabalham as operadoras de planos privados de saúde. São eles (BARONE, 2003:78-9):

- a) **Medicina de Grupo:** trabalha com os convênios médico-hospitalares, nos quais as operadoras podem ou não ter rede própria de hospitais;
- b) **Cooperativas:** além de dispor dos serviços dos próprios cooperados, conta ainda com os convênios médico-hospitalares;
- c) **Auto-Gestão:** sistema fechado, com público determinado, vinculado a empresas públicas ou privadas, ou sindicatos e associações. Podem ter rede própria ou através de entidades vinculadas;
- d) **Seguradoras:** além do seguro saúde propriamente dito, sujeitas à regulamentação específica, operam produtos com todas as características de planos privados de assistência à saúde.

Uma característica da ANS que cabe ser ressaltada, diz respeito ao fato de que, diferentemente do ocorrido no caso das agências reguladoras voltadas ao setor de infra-estrutura, tais como a ANEEL e a ANATE, que foram criadas com a finalidade de “criar um mercado” de serviços de energia elétrica e de comunicações, respectivamente, visto que no período anterior às privatizações destes setores, a situação era de monopólio estatal. No caso da ANS, a finalidade precípua foi a correção das falhas de mercado do setor, uma vez que já existia um razoável nível de concorrência entre as empresas operadoras de planos de saúde, antes da criação da agência reguladora.

---

<sup>2</sup> Estas questões costumam ser objeto de crítica por parte dos consumidores dos planos de saúde. Argumentam que nem sempre é obedecido o que consta nos contratos. A desvinculação de médicos, clínicas e hospitais são as queixas mais comuns.

A ANS foi criada por meio da lei nº 9961, de 28 de janeiro de 2000, na forma de autarquia especial – o que lhe proporcionou autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos – com a finalidade de “promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com os consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no país” (ANS, 2000)

- Dentre suas principais atribuições, destacam-se:
- Propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar – CONSU para a regulação deste mesmo setor;
- Fixar critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviços às operadoras;
- Estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e de cobertura em assistência à saúde para os serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras;
- Estabelecer normas para o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde – SUS;
- Estabelecer normas relativas à adoção e utilização pelas operadoras de planos de assistência à saúde de mecanismos de regulação do uso dos serviços de saúde;
- Estabelecer critérios de aquisição e controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sejam eles próprios, contratados, ou, conveniados;
- Autorizar reajustes e revisões das contraprestações pecuniárias de assistência à saúde, ouvido o Ministério da Fazenda;
- Monitorar a evolução dos preços de planos de assistência à saúde, seus prestadores de serviços e respectivos componentes e insumos;
- Autorizar o registro das operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- Fiscalizar as atividades das operadoras de planos de assistência à saúde e zelar pelo cumprimento das normas atinentes ao seu funcionamento;
- Exercer o controle e a avaliação dos aspectos concernentes à garantia de acesso, manutenção e qualidade dos serviços prestados, direta ou indiretamente, pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde;

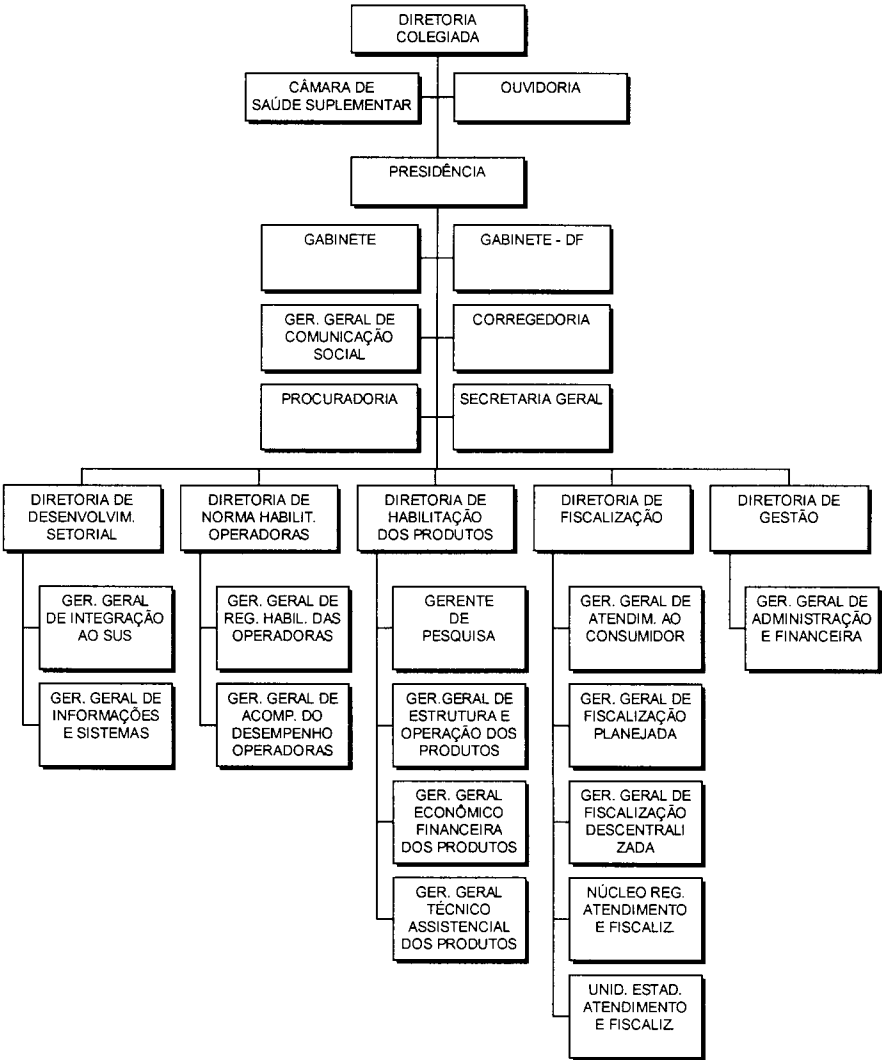


- Avaliar a capacidade técnica operacional das operadoras de planos privados de assistência à saúde para garantir a compatibilidade da cobertura oferecida com os recursos disponíveis na área geográfica de abrangência;
- Fiscalizar a atuação das operadoras prestadoras de serviços de saúde com relação à abrangência das coberturas de patologias e procedimentos.

Pelo exposto em seu rol de competências, percebe-se a forte ênfase dada à questão da fiscalização e avaliação das empresas operadoras de planos de saúde, objeto sobre o qual atua a ANS. Isto faz-se justificar na medida em que verifica o excesso de reclamações dos consumidores, resultado da insatisfação quanto a alguns dos aspectos relacionados à atuação das operadoras.

As atribuições pertinentes à ANS são executadas por meio de deliberações de sua Diretoria Colegiada, que se concretizam por intermédio da emissão de Resoluções Normativas deste órgão colegiado.

Organograma da ANS  
Rio de Janeiro, abril 2003



## 5.1 A Diretoria Colegiada

A diretoria colegiada da ANS é composta por cinco diretores, que são indicados pelo ministro da saúde e nomeados pelo Presidente da República, após autorização do Senado Federal, para cumprir um mandato de 3 anos (podendo ser reconduzido para um outro período de igual duração). O mandato dos diretores é fixo, e somente são passíveis de exoneração nos seguintes casos (ANS, 2000) :

- Condenação penal transitada em julgado;
- Condenação em processo administrativo instaurado pelo Ministro da Saúde, garantido o contraditório e a ampla defesa;
- Acúmulo ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- Descumprimento injustificado de objetivos e metas acordados no contrato de gestão.

A fim de contribuir para proteger as informações de caráter estratégico referentes às ações da ANS e a conseqüente eficácia destas, é vedado aos ex-diretores, até um ano após sua saída do cargo, representar qualquer pessoa ou interesse perante a agência, exceto na condição de próprio consumidor do plano de assistência á saúde; deter participação , exercer cargo ou função em organização sujeita à regulação da ANS.

A Diretoria Colegiada cabe criar, editar, cumprir e fazer cumprir normas relativas à saúde suplementar. Estas normas são provenientes de decisões da diretoria, as quais são obtidas com o voto coincidente de, pelo menos, três diretores. A estes cabe ainda a divulgação de relatórios periódicos sobre suas atividades, as quais tem repercussão sobre toda a agência.

Também na ANS, o caráter insulado de sua diretoria, garantido pelo mandato fixo, além da forma de deliberação por maioria dos diretores, ao mesmo tempo em que busca proporcionar autonomia decisória à alta direção da agência, procura contrabalançar, pelo menos em parte, o caráter autocrático das decisões, por meio das deliberações colegiadas.

Concomitantemente à adoção do modelo de tomada de decisão por deliberação da Diretoria Colegiada, a ANS conta ainda com o apoio de uma

instância de caráter multirepresentativo, composta por representantes tanto de governos (em seus três níveis), quanto de consumidores e entidades de classe, todos eles com interesses diretos na área de saúde suplementar no país, que a auxilia nas discussões acerca dos temas mais relevantes, que vem a ser a Câmara de Saúde Suplementar.

## 5.2 A Câmara de Saúde Suplementar

A Câmara de Saúde Suplementar - CSS constitui-se numa instância de caráter consultivo para a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e foi criada como órgão de apoio ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar, no ano de 1998, antes portanto da criação da própria ANS. Dentre suas principais atribuições, destacam-se a proposição de normas sobre os seguintes assuntos:

- Regulamentação das atividades das empresas operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- Fixação de condições mínimas dos contratos de planos de assistência à saúde;
- critérios normativos sobre procedimentos de credenciamento e destituição de prestadores de serviços do sistema, com vistas a assegurar o equilíbrio da relação entre os consumidores e as empresas de planos de assistência à saúde;
- Estabelecimento de mecanismos de garantia, visando a preservação da prestação de serviços ao usuário segurado.

Embora apareça no organograma da Agência, a CSS não tem subordinação a qualquer de suas instâncias, funcionando apenas em caráter consultivo para os assuntos anteriormente descritos, previstos em norma legal.

No que se refere à sua representação e composição, a CSS é formada por representantes dos vários setores, tanto do Estado quanto da sociedade civil, com interesses e interfaces com as atividades de saúde suplementar. São eles, um representante de cada uma das seguintes entidades:

- Ministério da Saúde (presidente da CSS);
- Ministério da Fazenda;
- Ministério da Previdência Social;
- Ministério do Trabalho;
- Ministério da Justiça;
- Secretaria de Assistência à Saúde;
- Superintendência de Seguros Privados;
- Conselho Nacional de Saúde;

- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde;
- Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde;
- Conselho Federal de Medicina;
- Conselho Federal de Odontologia;
- Federação Brasileira de Hospitais;
- Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços;
- Entidade de Defesa do Consumidor;
- Associação de Consumidores de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde;
- Empresas de Seguros de Saúde;
- Segmento de Auto-Gestão de Assistência à Saúde;
- Empresas de Medicina de Grupo;
- Cooperativas de Serviços Médicos com atuação em saúde suplementar;
- Cooperativas de Serviços Odontológicos com atuação em saúde suplementar;
- Instituições filantrópicas de assistência à saúde;
- Empresas de odontologia de grupo.

No que se refere a seu aspecto decisório, a CSS tem suas decisões tomadas por maioria dos votos de seus integrantes, quando presente a maioria absoluta de seus membros. As proposições apresentadas, para serem aprovadas e encaminhadas, necessitam de quorum de 2/3 dos votantes, com igual quorum.

À CSS é permitida a constituição de subcomissões consultivas, formadas por profissionais provenientes das mesmas entidades integrantes da câmara, afim de discutir, de forma mais específica e aprofundada, determinados assuntos para posterior votação pelos titulares ou suplentes daquela.

Tal composição buscou trazer para o âmbito da CSS, representantes de setores que se encontram nos dois “lados do balcão” na questão ‘**serviços de assistência à saúde suplementar**’. Ou seja tanto os órgãos governamentais que legislam, controlam, fiscalizam e regulam tais atividades – como os ministérios e secretarias – quanto aqueles sobre os quais recaem as ações do Estado, além, e não menos importante, de representantes dos consumidores de planos de saúde e órgãos de defesa dos consumidores.

De acordo com as atas das reuniões da CSS, realizadas no ano de 2002<sup>3</sup>, os assuntos integrantes de suas pautas foram os seguintes:

#### **24ª reunião – janeiro/2002**

- Regulamentação das relações entre operadoras e prestadores dos serviços (médicos, hospitais, clínicas, laboratórios);
- Reajuste das mensalidades;
- Reajuste dos ganhos dos prestadores dos serviços;
- Equilíbrio econômico-financeiro das empresas operadoras.

#### **25ª reunião – fevereiro/2002**

- Períodos de carência para utilização de determinados serviços;
- Abrangência de cobertura assistencial (urgência e emergência);
- Ações e lesões pré-existentes;
- Equilíbrio econômico-financeiro das empresas operadoras.

#### **26ª reunião – março/2002**

- Regulamentação da relação operadoras x prestadoras (credenciamento dos prestadores junto às operadoras);
- Criação de câmaras técnicas para discussão especializada sobre assuntos específicos;
- Equilíbrio econômico-financeiro das empresas operadoras;
- Funcionamento de operadoras de serviços de odontologia que funcionam à margem da fiscalização/regulação da ANS;
- Definição de critérios para ressarcimento ao Sistema Único de Saúde – SUS.

#### **28ª reunião – junho/2002**

- Reajuste do preço das consultas odontológicas pago pelas operadoras aos prestadores conveniados;

---

<sup>3</sup> As reuniões da CSS já se realizavam antes mesmo da criação da Agência em janeiro de 2000, como órgão consultivo do Conselho de Saúde Suplementar – CONSU. Apenas as reuniões ocorridas no ano de 2002 foram averiguadas, pois entendeu-se ser suficiente para demonstrar a ampla gama de assuntos debatidos nas mesmas.

- Práticas nocivas de comercialização de serviços (propaganda enganosa de cartões-desconto com propostas irreais, com o intuito de atrair clientes);
- Definição e normatização para cobertura de doenças pré-existentes.

## **29ª reunião – novembro/2002**

- Definição de doenças e lesões pré-existentes;
- Medidas de repressão a praticas comerciais nocivas (cartões-desconto);
- Ressarcimento ao SUS, quando da utilização de prestadores públicos por clientes de operadoras de planos de saúde.

De acordo com os itens integrantes das pautas de reuniões da Câmara de Saúde Suplementar – CSS, observa-se a grande variedade de questões levadas à discussão neste fórum e sobre os quais a agência reguladora deverá se manifestar. Depreende-se, ainda, das pautas, a presença, quase que constante, de dois temas: o primeiro, que diz respeito à relação operadoras de planos de saúde x prestadores dos serviços; e o segundo, relacionado à preocupação quanto à saúde econômico-financeira das operadoras.

No que se refere ao relacionamento operadora x prestadores, parece existir um entendimento, quase unânime por parte dos prestadores, quanto à má remuneração destes pelas operadoras. Afirma-se que os valores constantes da “tabela” utilizada pelas operadoras para remunerar seus conveniados estariam defasados; o que exigiria o imediato reajuste dos mesmos. Uma segunda “queixa” dos prestadores conveniados em relação às operadoras, diz respeito ao impedimento, por parte destas, da realização de alguns procedimentos (exames e internações, principalmente) recomendados pelos médicos a seus pacientes, tendo como justificativa, em última análise, os altos custos dos mesmos para as empresas operadoras, o que poderia levá-las a uma situação de desequilíbrio econômico-financeiro. Tal conduta representa, para os médicos, em última instância, ingerência indevida no exercício profissional da categoria.

Um segundo assunto quase sempre presente na pauta das reuniões do Conselho, refere-se à importância do equilíbrio econômico financeiro das empresas operadoras, que se constitui em um dos mais polêmicos temas sobre os quais a ANS atua e onde se verifica, de forma mais evidente, o embate de opiniões entre os



segmentos representantes dos usuários/consumidores de planos de saúde, que defendem uma ampliação (cobertura) dos serviços a que têm direito e os representantes das operadoras, que argumentam a impossibilidade de arcar com custos desta ampliação de direitos, sem que haja repasse para o preço das mensalidades, sob risco de insolvência das empresas.

Pelo observado nas pautas de reuniões da CSS, não seria forçoso se concluir que a mesma se constitui em fórum democrático de discussão dos assuntos relacionados aos serviços de saúde suplementar, na medida em que cada um de seus integrantes dispõe de igualdade de condições para expor as idéias e pontos de vista dos setores que representam. Neste tipo de entidade (câmara), embora as discussões possam se tornar, em determinadas questões, acaloradas, visto tratarem, muitas vezes, de interesses conflitantes, costuma-se alcançar consensos mínimos a respeito das matérias discutidas, que poderão, eventualmente, vir a ser objeto de normatização.

Não apenas a CSS representa um locus de discussão dos assuntos relacionados à saúde complementar no país. A ANS conta, também, com instrumentos que proporcionam a oportunidade de os atores envolvidos no universo da saúde suplementar se manifestarem sobre temas de relevância, que, normalmente, se tornarão objeto de normatização da agência. Tal instrumento de participação é a Consulta Pública.

### 5.3 As Consultas Públicas

As consultas públicas organizadas pela ANS seguem o mesmo padrão das existentes nas demais agências reguladoras estudadas. Este procedimento consiste na busca de subsídios no ambiente externo à organização, com vistas à auxiliá-la no processo de tomada de decisão, de forma, além de mais democrática, também mais embasada e, por isto mesmo, com maior probabilidade de eficácia. Tal recurso (consulta pública) está previsto na própria lei de criação a agência, assim como em seu regimento interno.

Em tais ocasiões (consultas públicas), a ANS leva a público seu interesse em contar com a colaboração dos segmentos que tenham interesse no assunto ou façam interface com o mesmo, que, sendo detentores de variados graus de expertise no assunto objeto da consulta, possam trazer contribuições à obtenção de decisões sobre ações e políticas da agência, de melhor qualidade. Para tanto, a ANS torna pública no Diário Oficial da União, as propostas (assuntos) objeto da consulta pública, além de, também, torná-la disponível em seu site na Internet ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br)).

Não existe uma periodicidade<sup>4</sup> previamente estabelecida para a realização de consultas públicas. Estas ocorrem quando a importância do tema a ser normatizado pela agência reguladora é de grande relevância e envolve questões de natureza técnica, e que podem receber contribuições (comentários e sugestões) dos atores com interesse direto no tema, e que provoque impacto significativo em sua atuação no âmbito da saúde suplementar.

Foram os seguintes os assuntos objeto das consultas públicas realizadas pela ANS, até o momento:

a) **Consulta Pública nº 01 – janeiro/2001** – Procedimentos de alta complexidade para fins de doença ou lesão pré-existente;

---

<sup>4</sup> Foi a seguinte a ocorrência de consultas públicas desde a criação da ANS (janeiro de 2002) : 6 consultas em 2001; 2 em 2002 e 4 em 2003 (até o mês de setembro).

b) **Consulta Pública nº 02 – fevereiro/2001** – Elaboração do Relatório da Câmara Técnica de Garantias Financeiras para o funcionamento das operadoras de planos de saúde;

c) **Consulta Pública nº 04 – maio/2001** - Estabelecimento de regras para a alienação compulsória de carteiras de planos de assistência à saúde;

d) **Consulta Pública nº 05 – maio/2001** – Elaboração de proposta de Sistema de Acompanhamento de Produtos , que estabelece regras para o envio de informações relativas à assistência prestada aos beneficiários de planos privado de assistência à saúde;

e) **Consulta Pública nº 06 – agosto/2001** - Regulamentação do Plano Especial de Adesão a Contrato Adaptado;

f) **Consulta Publica nº 07 – julho/2002** – Elaboração da metodologia de fornecimento de informações para a formação do cadastro de beneficiários da ANS;

g) **Consulta Publica nº 08- julho/2002** – Atividades de administração, disponibilização e comercialização de produtos ou serviços , por meio de pagamento de contraprestação pecuniária, vinculados a descontos aos consumidores (Cartões de Desconto);

h) **Consulta Pública nº 09 – março/2003** – Estabelecimento de condições para contratualização de entidades hospitalares na prestação de serviços aos planos privados de assistência à saúde;

i) **Consulta Pública nº 10 – junho/2003** - Definição das condições para a diversificação dos ativos das operadoras de planos de assistência à saúde;

j) **Consulta Pública nº 11 – junho/2003** – Proibição da exigência de caução por parte dos prestadores de serviços contratados, credenciados, cooperados ou referenciados das operadoras de planos de assistência à saúde;

**I) Consulta Pública nº 12- setembro/2003** – Estabelecimento de requisitos para a celebração dos instrumentos jurídicos firmados entre as operadoras de planos de assistência à saúde e prestadores de serviços auxiliares de diagnóstico e terapia e clínicas ambulatoriais.

As consultas públicas como instrumento de auxílio ao aprimoramento das decisões da ANS, embora exija razoáveis graus de especialização dos participantes – o que, por si, só limita o número de atores envolvidos nas discussões , não deixa de ser uma tentativa de inclusão, se não da sociedade como um todo, por meio de seus representantes, pelo menos de uma parte desta. Tal procedimento vem ao encontro dos valores que devem permear a política de regulação no Brasil, como previsto, não apenas no Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995), mas, também, por estudiosos da questão *regulação*, não no seu sentido estrito - de intervenção do Estado no ambiente econômico - , mas em seu aspecto político, qual seja o de inclusão dos atores sociais na participação da formulação das políticas das agências reguladoras.

## 5.4 A Ouvidoria

Na estrutura organizacional da ANS também se encontra presente uma Ouvidoria que, assim como em qualquer organização que disponha deste tipo de instância, tem a atribuição principal de receber os reclamos dos usuários e consumidores de seus produtos ou serviços e buscar atendê-los, por meio do envio daqueles às instancias competentes (técnica e legalmente) no interior da organização, para solucioná-los. Além do encaminhamento das reclamação aos setores finalísticos, a Ouvidoria se incumbe, também, de acompanhar o desenrolar da solução, cobrando presteza no atendimento ao pleito.

A Ouvidoria da ANS dispõe de alto grau de autonomia perante sua cúpula administrativa (diretoria colegiada), visto que não possui subordinação formal a esta, mas com a qual mantém contatos freqüentes, afim de levar a seu conhecimento (da diretoria) os principais problemas enfrentados pelos consumidores dos produtos e serviços prestados pelas empresas objeto da fiscalização, controle e regulação da agência.

A Ouvidoria da ANS pode ser contactada por meio de diferentes modalidades de atendimento ao público, tais como telefone, fax, cartas, e-mail, além do contato pessoal direto, na sede da agência, na cidade do Rio de Janeiro<sup>5</sup>.

Segundo dados coletados pela ANS, com relação às demandas a ela chegadas, através de sua Ouvidoria, no ano que vai de julho de 2001 a junho de 2002, de cada cem contatos do público com a agência, oitenta e oito se referiam a dúvidas. Deste dado se depreende o grau de desinformação dos usuários de planos de saúde, a respeito de seus direitos e das obrigações das empresas operadoras destes planos, quanto ao escopo e à qualidade dos serviços, objeto do contrato entre consumidor e empresa<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Em julho de 2001, a ANS criou uma central de atendimento aos usuários de planos de saúde, com abrangência nacional. Este serviço é conhecido como “DISQUE ANS” e funciona como um “tira-dúvidas”, com atendimentos via telefone e e-mail.

<sup>6</sup> A ANS utiliza um indicador que mede a qualidade do atendimento das operadoras de plano de saúde, denominado Índice de Reclamações, o qual tem por finalidade informar à sociedade sobre as operadoras com maior percentual de reclamações ou denúncias com indicio de irregularidade no Disque ANS, em cada mês.

A ANS trabalho utiliza o conceito de “indicio de irregularidade”, que são os contatos recebidos, via Dique ANS, considerados potencialmente irregulares em duas instâncias internas de avaliação.

O Índice de Reclamação é calculado fazendo-se a razão entre o nº de ligações com indicio de irregularidade no mês, e o número de beneficiários ativos, informados ao cadastro de beneficiários da ANS, multiplicado por 10.000.

A central de Atendimento Disque ANS, implantada em julho de 2001, constitui-se em canal privilegiado de interrelação entre os consumidores de plano de saúde e a ANS, o qual, apesar do pouco tempo de funcionamento, tem apresentado crescente demanda por seus serviços.

O Disque ANS apresenta características que o tornam eficaz não apenas em relação aos usuários de planos de saúde, que tem um canal institucional por onde expressar suas queixas, reclamações, dúvidas e sugestões, mas também, para a própria ANS, que tem, neste serviço, a possibilidade de conhecer os principais problemas existentes em sua área de atuação e assim aprimorar sua atuação. Segundo Barone (2003:98-9), seriam as seguintes as características que fazem do Disque ANS, um instrumento propiciador de maior eficácia das ações da agência:

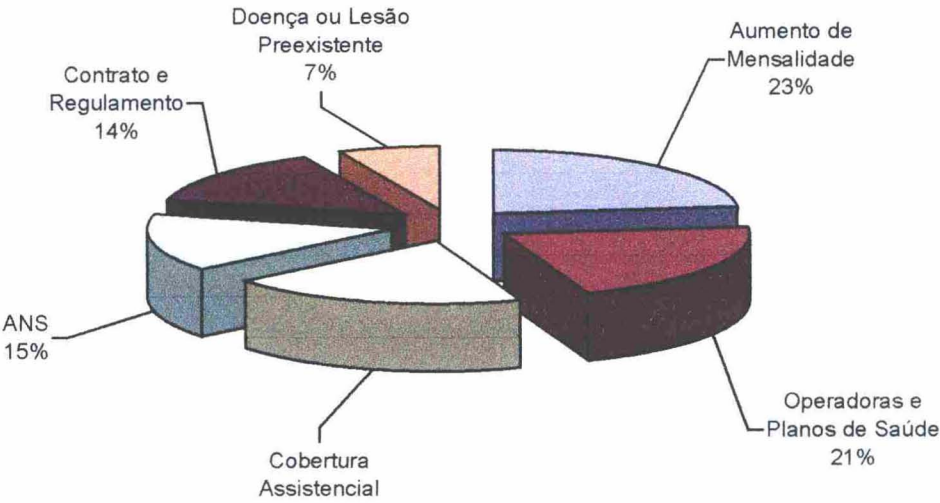
- O disque ANS é o canal que permite acesso a consumidores de todo o país, por meio do qual podem externar, de maneira reservada suas dúvidas, reclamações e sugestões; as quais terão respostas imediatas, ou dentro de prazo determinado;
- Trata-se de um serviço gratuito, oferecido à sociedade, no qual o operador do sistema, já torna disponível, de imediato, respostas previamente elaboradas, para variados tipos de questionamentos;
- É um canal que possibilita a manutenção da reserva e da discrição dos consumidores, principalmente daqueles pouco familiarizados com contato com órgãos públicos;
- O Disque ANS dispõe de um sistema de “back Office”, que possibilita o atendimento de diferentes níveis de complexidade de demandas, o que faz com que a quase totalidade destas, seja realizada neste estágio, sem a necessidade de encaminhamento às áreas técnicas (integrantes da estrutura organizacional da ANS);
- É instrumento de acompanhamento e controle da ANS, que ao mapear as principais demandas dos consumidores/usuários, contribui para aprimorar sua prática regulatória.

Dada a abrangência da área de atuação da ANS, é amplo o universo das informações tornadas disponíveis ao público e crescente a procura por este serviço por parte consumidores e usuários. O quadro abaixo mostra os tipos e a

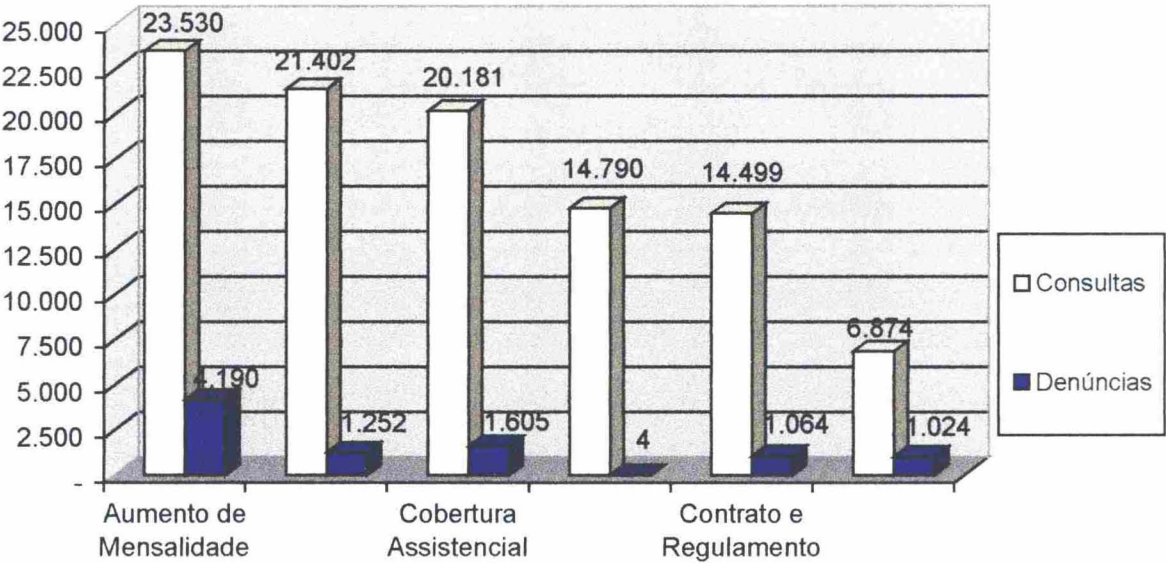
quantidade de demandas recebidas pelo serviço Disque ANS, no período de julho/2001 a junho de 2003.

<b>Atendimentos</b>			
<b>Relação de Temas</b>	<b>Consultas</b>	<b>Denúncias</b>	<b>Total</b>
Aumento de Mensalidade	23.530	4.190	27.720
Operadoras e Planos de Saúde	21.402	1.252	22.654
Cobertura Assistencial	20.181	1.605	21.786
ANS	14.790	4	14.794
Contrato e Regulamento	14.499	1.064	15.563
Doença ou Lesão Preexistente	6.874	1.024	7.898
Carência	5.932	169	6.101
Aposentados, Demitidos e Exonerados	5.328	117	5.445
Rede Prestadora	4.808	2.761	7.569
Urgência e Emergência	2.262	199	2.461
Reembolso	1.580	139	1.719
Mecanismos de Regulação	1.332	171	1.503
Internação	1.293	83	1.376
Cobertura Geográfica	563	26	589
Outros	295	20	315
SUS - Sistema Único de Saúde	224	2	226
<b>TOTAL</b>	<b>124.893</b>	<b>12.826</b>	<b>137.719</b>
<b>PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

ANS - ATENDIMENTOS DE CONSULTA  
NO PERÍODO DE JUL/2001 A JUN/2003



ANS - ATENDIMENTO ORDENADOS POR  
CONSULTAS E DENÚNCIAS





Pela análise da tabela e dos gráficos referentes aos temas consultas e denúncias recebidos, verifica-se que os três itens mais freqüentes de consulta (aumento de mensalidade, operadoras e planos de saúde e cobertura assistencial) representam mais de cinquenta por cento do total de atendimentos do serviço Disque – ANS.

O item aumento de mensalidade ocupa lugar de destaque no rol de preocupações dos consumidores dos serviços de planos de saúde, e isso se verifica, em grande parte pelos reajustes anuais das mensalidades e, principalmente, pela mudança de faixa etária do consumidor, quando os reajustes são maiores.

No que se refere às informações sobre operadoras e planos de saúde, tal demanda está relacionada ao desconhecimento ou dúvidas, por parte dos consumidores quanto à modalidade dos planos existentes no mercado e quais destes são oferecidos por cada uma das empresas operadoras.

Quanto à cobertura assistencial, trata-se de item relacionado, também, ao desconhecimento por parte dos usuários e à falta de clareza dos contratos, quanto à abrangência da cobertura assistencial dos planos, no que diz respeito aos serviços e benefícios a que os consumidores têm direito.

A existência de uma Ouvidoria na ANS é amplamente justificada, pois constitui-se em canal institucionalizado e instância, por excelência, de interrelação usuários de planos de saúde x agência reguladora. Representa um progresso na relação da sociedade com o Estado, por meio da administração pública, na medida em que busca resolver alguns problemas comumente encontrados neste tipo de relação e que Costa (1998: 164-6) classificou com de naturezas comunicacional, cultural e política. Comunicacional porque aparece (a Ouvidoria) como o canal, por meio do qual a sociedade faz chegar até a administração pública, suas queixas, demandas, dúvidas e questionamentos. Cultural na medida em que representa uma forma legal e institucional de se ter acesso à administração pública, de forma democrática e igualitária, sem a necessidade de se buscar caminhos “obíquos” e favores de quem que seja, para tal finalidade e política em razão de que a existência de Ouvidoria em uma organização pública representa exemplo concreto de respeito a um dos chamados *direitos sociais* que, dentre outros, está o de o cidadão poder fazer chegar ao Estado suas demandas.

## 5.5 O Fórum de Saúde Suplementar<sup>7</sup>

O Fórum de saúde suplementar foi instituído pela portaria nº 581, de 15 de maio de 2003, do Ministério da Saúde, e teve como intuito reunir representantes de todos os setores da sociedade que se encontrem envolvidos com a saúde suplementar, tais como o mercado (usuários, operadoras e prestadores), o governo e o meio acadêmico, com a missão de discutir temas pertinentes à assistência privada à saúde.

A realização do fórum, segundo consta de seu relatório, favorece a busca conjunta de novas formas de atuação dos atores envolvidos no setor, além da tentativa de se vislumbrar uma nova perspectiva para o mesmo, e as estratégias para alcançá-la. O resultado de seus debates devem servir de subsídios e, de certa forma, como elementos norteadores das políticas e das ações a serem desenvolvidas, tanto pelo Estado, quanto pelos demais atores, no esforço para a melhoria das condições de atenção à saúde da população e da melhoria de sua qualidade de vida.

O Fórum de Saúde Suplementar, dentro de sua missão de discutir, de forma ampla, temas pertinentes à assistência privada à saúde para a efetivação de uma política nacional de saúde que englobe o setor suplementar, procurou atingir três objetivos específicos, quais sejam:

- Fazer um balanço do impacto da regulamentação do sistema de saúde suplementar, cinco anos após sua aprovação, identificando os principais avanços e pontos críticos existentes;
- Avaliar os cenários estratégicos do setor e sua integração com o Sistema Único de Saúde – SUS, e
- Identificar os pontos críticos que necessitam de revisão no marco legal da regulação.

Para o atingimento de tais objetivos, a contribuição, por meio de críticas, sugestões e questionamentos das entidades participantes do fórum, tinham que

---

<sup>7</sup> Embora não se constitua em locus integrante da estrutura organizacional da ANS, nem em procedimento administrativo interno à esta organização, com vistas à busca de contribuições externas à tomada de decisão da agência, considera-se válida sua citação, como instância de discussão de assuntos relacionados à saúde suplementar no Brasil.

estar direcionadas, segundo consta da portaria ministerial que o cria, para os seguintes temas (Ministério da Saúde, 2003):

- Abrangência da regulação, que se refere ao escopo da regulação da saúde suplementar;
- Atenção à saúde no setor e o direito à saúde, que se trata da organização, Abrangência e qualidade da assistência à saúde no âmbito suplementar;
- Regulação do mercado e a diversidade das operadoras, que tem relação com o impacto da regulação na atividade econômica dos diferentes tipos de operadoras de plano;
- Financiamento do setor e a regulação de preços e reajustes, referindo-se aos aspectos intervenientes da ação regulatória sobre o financiamento, os preços e os reajustes no setor de saúde suplementar;
- Modelo institucional de regulação e fiscalização, que se refere às questões de competências da ANS e sua sinergia com os diferentes órgãos da administração, conselhos profissionais e controle social;
- Operação do setor e sua relação com o SUS, o que significa os instrumentos operacionais e processos utilizados para o funcionamento do setor e as repercussões no SUS.

Embora o direito à saúde esteja previsto na Constituição Federal, como um direito básico da população, é sabido que o Estado brasileiro não é capaz de atender de forma, ao mesmo tempo, universal e de qualidade às necessidades da população nessa área.

Nesse sentido, um dos caminhos encontrados por parcelas crescentes da população para “fugir” da dependência dos serviços de saúde ofertados pelo Estado foi a adesão a diferentes tipos de grupos e associações que compõem o sistema de saúde suplementar no Brasil.

A criação da ANS, veio suprir uma lacuna no conjunto de atribuições do Estado na área da saúde suplementar. Tal setor, apesar de sua já longa existência, não dispunha de um órgão com atribuição de centralizar as ações de monitoramento, fiscalização, regulação e normatização nesta área.

## CONCLUSÃO

No último quartel do séc. XX muitos países experimentaram vigoroso processo de mudança no papel do Estado , tanto no que se refere à sua relação com a economia e a sociedade, tornando-se menos intervencionista, no sentido de deixar de se apresentar como produtor direto de riquezas, e passando a se concentrar mais no aspecto regulador, fiscalizador e promotor de um ambiente econômico estável, que funcione sob um marco legal regulatório definido. Para setores econômicos e políticos conservadores a palavra de ordem era “tornar o Estado menor”. Quanto à sua relação com a sociedade, as transformações no desenho e na forma de atuação do Estado objetivaram torna-lo mais eficiente, ao despender menos recursos públicos em sua atuação, e eficaz ao definir e executar a contento ações que atendessem às necessidades da população

Transformações no desenho do aparelho do Estado, buscando torná-lo menor, porém, não se mostraram suficientes, pois embora para uns isto significasse um fim em si mesmo, para parcelas consideráveis da população o Estado ainda se constituía importante agente promotor do desenvolvimento econômico, ainda que por outros meios que não no papel de empresário, mas de garantidor da equidade e justiça social. Ou seja, a conclusão a que se chegou era a de que a discussão não deveria se dar em torno do tamanho do Estado e sim sobre o seu papel, suas novas atribuições em um mundo em transformação.

A tônica do discurso passou a ser a forma pela qual um Estado renovado poderia continuar a ser agente indutor do desenvolvimento e avalista da equidade e justiça social, dado que políticas e ações voltadas ao crescimento/desenvolvimento econômico, não teria mais no Estado seu ator principal (pelo menos não de forma direta, como Estado-empresário).

No caso específico do Brasil, o discurso da mudança no papel do Estado também ganhou relevância a partir da segunda metade dos anos 80, após o fim da

ditadura militar, e, principalmente no início da década de 90, influenciado, pelo menos em parte, pelos acontecimentos ocorridos alhures.

A situação brasileira, embora de mais difícil definição quanto ao caráter ideológico das mudanças sugeridas, parece indicar que estas se faziam necessárias, em grande parte, devido à incapacidade de o Estado brasileiro continuar a desempenhar o papel de ator central no processo de desenvolvimento econômico e social - papel este que vinha desempenhando desde a década de 30 – seja por questões de natureza econômica (crise do início dos anos 80), seja pela ampliação das reivindicações da sociedade no período pós ditadura.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso, o Plano de Reforma do Aparelho de Estado preconiza a revisão de estrutura do Estado, direcionando-o para o papel de regulador e indutor do desenvolvimento social e econômico, além de fortalecer sua capacidade de formular e implementar políticas públicas, atribuições estas que requerem a introdução de novos arranjos institucionais e organizacionais na estrutura estatal.

As agências reguladoras se constituíram em uma das formas em que se materializou a nova concepção sobre o papel e o desenho do Estado. Estas surgiram com a incumbência de garantir a qualidade e a continuidade dos serviços prestados pelas concessionárias de serviços públicos (no caso das empresas privatizadas no serviços de infra-estrutura) e preservar o equilíbrio econômico-financeiro das empresas, numa nítida função regulatória.

No que se refere à regulação econômica, parece haver razoável consenso entre os estudiosos desta matéria, quanto à forma e o tempo em que se deu o processo de criação das agências reguladoras no Brasil. Para estes, deveria ter sido criado, num primeiro momento, um arcabouço técnico, econômico e jurídico, a fim de se definir as diretrizes gerais sobre o que se entende sobre regulação, quais os setores a serem regulado e de que forma isto se daria para, só então, se proceder à passagem das empresas estatais para o setor privado, via privatizações. Tal procedimento poderia ter evitado algumas situações indesejadas, tais como o desencontro e sobreposições de atribuições entre as agências e os ministérios aos quais estão vinculadas, que, apesar de estar descritas em suas respectivas leis criadoras e regimentos internos, ainda dão margem a este tipo de problema.

Um segundo problema que poderia ter sido evitado, tivesse havido mais planejamento das ações envolvendo regulação e agências, seria quanto ao quadro de pessoal destas, que hoje é caracterizado por ter origens as mais diversas, o que, além de representar alta heterogeneidade do mesmo , impede que as agências disponham de pessoal devidamente qualificado para lidar com os assuntos da área de atuação das agências.

Por fim, mas não menos importante, teria sido possível pensar novas formas de representação dos cidadãos e consumidores no controle e estabelecimento de políticas e ações das agências reguladoras que, embora existam, carecem de aprimoramento no sentido de torná-las mais participativa e com poder de deliberação.

**Quadro Comparativo das Agências Reguladoras: ANEEL, ANATEL, ANVISA E ANS**

<div>Agência</div> <div>Dimensões de análise</div>	ANEEL	ANATEL	ANVISA	ANS
Insulamento da alta administração da agência (Diretoria)	Sim	Sim	Sim	Sim
Existência de Instância de participação da sociedade nas políticas do órgão regulador: Conselho Consultivo	Não. Existência de um Conselho de Consumidores	Sim	Sim	Sim
Existência de canal institucionalizado de acesso dos usuários/consumidores ao órgão regulador: ouvidoria	Sim	Sim	Sim	Sim
Subordinação hierárquica da ouvidoria à diretoria	Não	Não	Não	Não
Utilização de Instrumentos administrativos de busca e recebimento de contribuições do ambiente externo à organização: consultas e audiências públicas	Sim	Sim	Sim	Sim

FONTE: o autor, 2003

A questão do insulamento da alta administração das agências reguladoras constitui-se característica inerente a este tipo de organização pública e vincula-se ao entendimento dos legisladores e dos técnicos responsáveis pelo desenho institucional destas, quanto à conveniência de se garantir a autonomia, e por isto mesmo, agilidade a estas organizações.

Para ocupação dos cargos de diretoria das agências reguladoras são buscados profissionais da área, detentores de notório saber, de reputação ilibada que, sendo indicados pelo Presidente da República, têm sua aprovação no Senado

Federal. São os responsáveis pela implementação das políticas e diretrizes nas área de atuação de suas respectivas agências e pela edição de normas sobre matérias de competência destas, entre outras atribuições.

As diferenças entre as agências, no quesito **alta direção**, referem-se, basicamente, à duração dos mandatos e a possibilidade ou não de recondução ao cargo. No caso da ANEEL, os mandatos dos diretores são de quatro anos e não coincidentes, com a possibilidade de recondução. Já no caso da ANATEL, os mandatos são de cinco anos, não coincidentes e vedada a recondução. Para a ANVISA, os mandatos são de três anos não coincidentes, com a possibilidade de recondução. A ANS, por sua vez, segue o mesmo critério da ANVISA (três anos com direito a recondução).

No quesito existência de **instâncias de participação da sociedade no estabelecimento das políticas e ações das agências reguladoras** estudadas, estas, com exceção da ANEEL, apresentam os Conselhos Consultivos, que congregam representantes dos diversos setores da sociedade com interesses diretos, ou sobre os quais recaem as ações das agências. Nestes conselhos estão presentes representantes do Governo, dos usuários e consumidores, das concessionárias, das empresas reguladas e de órgãos de classe.

No caso específico da ANEEL, existem os Conselho dos Consumidores que são descentralizados pelas áreas de atuação de cada uma das concessionárias de energia elétrica. Sua composição, comparativamente aos conselhos das demais agências, é de caráter mais restrito, uma vez que apenas representantes dos consumidores de suas diferentes classes (industrial, rural, residencial, etc) o compõem. Não costumam debater grandes temas, como políticas e diretrizes gerais para o setor, restringindo-se, na grande maioria das vezes, a temas mais paroquiais e ao aperfeiçoamento da relação de consumo entre concessionárias e consumidores.

No que tange à **existência de um canal institucionalizado de acesso dos usuários e consumidores ao órgão regulador**, verifica-se a presença de Ouvidoria em cada uma das agências estudadas. Tal instância constitui-se, por excelência, em locus privilegiado de interrelação usuários/consumidores x agência reguladora. É por meio da Ouvidoria que chegam até as agências as reclamações,



queixas, críticas, dúvidas e sugestões dos usuários e consumidores dos serviços por elas regulado.

As Ouvidorias funcionam não apenas como canal de verbalização dos usuários e consumidores, mas também como instrumento por meio do qual a organização pode aprimorar seus serviços, uma vez que ao internalizar os anseios e necessidades dos usuários e consumidores, poderá alterar seus processos internos, tornando-os mais eficientes, eficazes e ágeis.

No que se refere à **utilização de instrumentos administrativos de busca e recebimento de contribuições do ambiente externo à organização**, também aqui as quatro agências estudadas se utilizam dos mesmos recursos, quais sejam as consultas e audiências públicas. As primeiras constituem-se no chamamento propriamente dito, aos atores sociais com interesse direto no assunto objeto da consulta, e que tenham contribuições, quase sempre de natureza técnica, a oferecer ao órgão regulador, com vistas a uma tomada de decisão por parte deste, de forma mais abalizada e mais legítima. As segundas são as reuniões (oriundas das consultas), nas quais são debatidos os assuntos em pauta, quando os interessados têm a possibilidade de expor seus pontos de vista, que podem ser ou não acatados, quando do momento da normatização da questão.

Este trabalho não tem, nem poderia, ter caráter conclusivo final e sim preliminar. Isto se deve ao fato de seu objeto de pesquisa (agências reguladoras) se constituírem em organizações públicas, pelo menos nos moldes atuais, de existência bastante recente (a primeira é de 1997), razão pela qual ainda estão sujeitas a aperfeiçoamentos. Algumas considerações, porém, podem ser feitas.

A criação das agências reguladoras na reforma do Aparelho de Estado brasileiro do governo Fernando Henrique Cardoso, parece encerrar em si um paradoxo. Pois, se por um lado representa uma tentativa de modernização do Estado por meio do estabelecimento de um caráter diferenciado – estabilidade da alta administração e autonomia decisória e financeira - para estas organizações buscando torná-las mais imunes à influência de natureza política ou de grupos de outra natureza; por outro lado abre a possibilidade para a exacerbação do poder discricionário de seus dirigentes, devido ao à sua característica de organização insulada.

Tal característica tomada de *per si* vai de encontro ao que se poderia esperar de uma organização inserida num modelo de administração pública do tipo gerencial, na qual a transparência, a permeabilidade às demandas dos cidadãos, usuários e consumidores, a prestação de contas de seus atos (*accountability*) são valores presentes.

A existência de instâncias como Conselho Consultivo e Conselho de Consumidores, além da utilização de instrumentos administrativos do tipo consultas e audiências públicas podem ser considerados formas de amenizar os possíveis excessos de discricionariedade da alta direção das agências reguladoras.

No que se refere à estrutura de comando das agências (direção colegiada), a legislação que as criou, a nosso ver, nos pareceu ser coerente quanto ao entendimento sobre o caráter técnico especializado do trabalho a ser desenvolvido pelas agências reguladoras, e a necessidade de se “insular” seu corpo dirigente de pressões de natureza não técnica. Para isto, o mandato fixo e não coincidente dos diretores e a decisão por voto da maioria da direção colegiada parecem ir ao encontro de tal propósito.

O insulamento da burocracia dirigente das agências, embora seja coerente com um dos iniciais da criação destas, qual seja o de estabelecer um órgão de regulação, controle e normatização de determinados setores da atividade

econômica, que se mantivesse eqüidistante dos atores sociais com interesses diretos em suas ações, como as concessionárias, os consumidores e o próprio governo, parece não agradar a alguns governantes, que entendem ter as agências autonomia excessiva que, muitas vezes, vão de encontro a interesses mais imediatos do governo e da sociedade<sup>1</sup>.

No que se refere à participação dos cidadãos no controle, fiscalização das agências reguladoras e em sua influência quanto ao estabelecimento das políticas estabelecidas por estas, parece ter havido, por parte dos legisladores, certa preocupação em contrabalançar o possível excesso de autonomia, e por isto mesmo de discricionariedade, da burocracia dirigente das agências. Tal preocupação se manifestou ao trazer, para o âmbito destas organizações, instâncias de participação de representantes da sociedade civil (aí incluídos consumidores, empresas e comunidade científica), tais como os Conselhos Consultivos (ANATEL e ANVISA), Conselho de Consumidores (ANEEL), Comitê de Defesa dos Usuários (ANATEL).

As instâncias de participação, anteriormente citadas, constituem-se canais institucionalizados de interrelação Estado (aí representado pela agências reguladoras) X Sociedade, que vem a atender, ainda que de forma parcial, uma das premissas do modelo de administração pública gerencial, proposto no Plano de Reforma do Estado, do governo Fernando Henrique Cardoso, qual seja a democratização do Estado, por meio de sua permeabilidade às necessidades dos cidadãos.

Um outro ponto que merece ser destacado na estrutura organizacional das agências, diz respeito à existência, em todas a quatro estudadas, de uma Ouvidoria. Tal instituição, embora não represente um canal de participação da sociedade no controle e definição de políticas públicas das agências, não deixa de se constituir, também ela, num outro tipo de canal institucionalizado de interrelação Estado x Sociedade, ao permitir que as reclamações, queixas, sugestões e questionamentos

---

<sup>1</sup> Manifestações sobre a suposta excessiva autonomia das agências reguladoras pôde ser visto durante a última campanha eleitoral para Presidente da República, quando o candidato José Serra criticou a série de aumento dos combustíveis, autorizado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Também o atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresenta queixas neste sentido, quando afirma que o Estado foi “terceirizado”, ou que existe um “Estado dentro do Estado”, com a criação das agências, o que faria com que o governo tivesse pouquíssimo poder de influenciar no estabelecimento do preço das tarifas dos serviços públicos privatizados, notadamente luz, telecomunicações e combustíveis, previamente determinados nos contratos de concessão (nos dois primeiros casos). (BARROS, 2003. Folha de São Paulo, 7 e 21/03/2003)

dos cidadãos e consumidores cheguem até àquelas. Não seria forçoso, a nosso ver, dizer que, pelo menos indiretamente, estas manifestações dos cidadãos e consumidores contribuem para o aprimoramento dos serviços prestados pelas agências reguladoras

Ainda em relação às Ouvidorias, nos parece bastante apropriada a sua concepção de órgão autônomo no interior das agências, sem subordinação hierárquica a qualquer outra instância. Isto lhe proporciona, pelo menos em tese, maior independência de atuação e maior imparcialidade na análise das demandas que chegam até ela.

Concordamos, ainda, com a posição de Costa (1998:165-6) que argumenta que argumenta ter a instituição Ouvidoria, dentro de seus limites, um papel pedagógico, qual seja o de contribuir para desenvolver a noção de cidadania, direito e equidade, ao dar a todas as pessoas, indistintamente, a possibilidade de acesso à administração pública, a fim de fazer valer os seus direitos, sem a necessidade de recorrer a terceiros ou ao tradicional “jeitinho”.

Outras duas instâncias, presentes na estrutura organizacional das agências, que abrem a possibilidade de participação da sociedade, ou pelo menos de alguns de seus segmentos, ainda que de forma parcial, no controle, acompanhamento e definição de ações e políticas daquelas, são os Conselhos Consultivo e Conselhos de Consumidores.

Os Conselhos Consultivos constituem-se em instâncias que contam com a participação de integrantes da sociedade, representada pelos consumidores, empresas concessionárias, comunidade científica, além do próprio governo. Este tipo de instituição (conselhos) permite que seus integrantes exponham e defendam seus pontos de vista perante os demais integrantes e, ao fazê-lo, busquem, se não um consenso, pelo menos uma maioria de opiniões convergentes a respeito dos assuntos em pauta, o que contribui para aumentar a legitimidade do conselho e, em última instância, das próprias ações da agência.

Embora represente uma tentativa válida de trazer para dentro da administração pública, representantes da sociedade, os Conselhos Consultivos não tem poder de deliberação, e portanto de imposição de medidas à diretoria das agências, mas apenas de recomendação, o que faz com que estas possam ou não ser seguidas pelas instâncias dirigentes. No caso específico da ANVISA, segundo

nos relatou o Secretario Executivo do conselho, as recomendações dos conselheiros são, quase sempre, seguidas pela diretoria colegiada.

Caberia se pensar em uma maneira de se fazer com que as recomendações dos conselheiros tivessem poder deliberativo, ainda que combinadas com os votos da diretoria colegiada e sobre alguns assuntos específicos de competência das agências. Isto traria maior legitimidade a suas ações e maior apoio destas pela população. Isto porém, é tema complexo, pois como bem afirmou Thomas (1995) a participação pública em decisões públicas implica em que os burocratas abram mão, em alguma medida, de seu poder de decisão.

No caso do Conselho de Consumidores, definidos em legislação da ANEEL, trata-se de uma instituição, também de caráter consultivo, e de atuação restrita à área de atuação da concessionária de energia elétrica. Ou seja, para cada concessionária existe um Conselho de Consumidores. Suas discussões costumam ter um caráter mais paroquial, pois além de ser restrito a uma determinada área geográfica, tratam, muitas vezes, de assuntos e problemas que dizem respeito a um único consumidor individual. Parecem carecer de uma maior visão de conjunto e de mais longo prazo sobre as questões atinentes aos serviços de energia elétrica.

Embora de caráter mais restrito e particularista, os conselheiros integrantes dos diversos conselhos de consumidores existentes no país desejam ver ampliadas suas prerrogativas, ao defender que suas intervenções deixem de ser apenas consultivas e passem a ser deliberativas; o que os tornaria partícipes de fato, no estabelecimento das ações e políticas das concessionárias de prestação de serviços de energia elétrica. Eis aí questão delicada, sujeita a exaustivas discussões, visto que trata-se, no limite, de participação dos consumidores na administração de organizações hoje privadas. Neste caso, cabe, de forma insofismável, o papel de árbitro do Estado, por meio de sua agência reguladora, no caso a ANEEL.

No que tange às Consultas e Audiências Públicas, presentes no regimento interno e no cotidiano administrativo das agências reguladoras, demonstra a preocupação que tiveram os legisladores, em contrabalançar o excesso de discricionariedade do corpo técnico e diretivo das agências, ao buscar contribuições externas à organização, de indivíduos e instituições detentoras de expertise no assunto a ser objeto de normatização por parte das agências, ao mesmo tempo em que são, também, parte interessada no processo.

Entendemos que tais tipos de participação contribuem para uma tomada de decisão mais acertada, consensual quando possível, e por esta razão com maior probabilidade de eficácia e aceitação por parte dos indivíduos.

Entendemos ainda que, embora represente um exemplo de progresso na democratização da administração pública, este tipo de canal de participação da sociedade (consultas e audiências públicas) nesta, representa instância limitada de participação, dado que os assuntos aí tratados são de domínio restrito, uma vez que altamente especializados. Isto faz com que apenas um número bastante limitado de pessoas delas participem.

Enfim, pelo observado nas agências reguladoras, no que se refere às esferas de participação da sociedade em seu controle e estabelecimento de ações e políticas, não seria demais afirmar que os canais institucionalizados de interrelação agências x cidadãos – consumidores proporcionam um caráter diferenciado e inovador a tais organizações comparativamente à grande maioria das instituições integrante do aparelho de Estado.

Aos Conselhos Consultivos e Conselhos de Usuários cabe buscar formas de aumentar seu grau de influência nas decisões das agências reguladoras, ainda que, para isto, tenham que enfrentar resistências por parte daqueles administradores públicos que relutam em ceder parte de seu poder administrativo.

Às Ouvidorias, por sua vez, cumpre, principalmente uma maior divulgação de suas ações, pois, embora representem importante canal de interrelação com os cidadãos consumidores, ainda não está bem claro o grau de conhecimento desta instituição (Ouvidoria) por aqueles, nem quanto às atribuições desta. Constituem-se num canal privilegiado de incremento da cidadania, ao demonstrar à sociedade, que o Estado, por meio de sua administração, dispõe de instrumentos voltados ao recebimento das demandas daquela, que serão utilizados para fazer valer seus direitos.

Aos administradores públicos cabe acompanhar as mudanças pelas quais passa a sociedade, de modo especial no que diz respeito à sua relação com o Estado e passar a não mais ver a participação pública na administração pública como um entrave, um intromissão indevida, mas uma forma legítima e necessária de aquela poder, de alguma forma, influenciar nos destinos do Estado, tornando-o mais

democrático e contemporâneo a um mundo em que o valor da cidadania é ponto central.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. **Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações**. In: Revista do Serviço Público, ano 50, nº 2, abr./jun/99. Ed. ENAP. Brasília, 1999.

ABRÚCIO, Fernando L. **O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, nº 10. Brasília, 1997.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Lei nº 9472, de 16 de julho de 1997. Cria a Agência Nacional de Telecomunicações**. Brasília, 1997a.

\_\_\_\_\_ **Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações**. Brasília, 1997b.

\_\_\_\_\_ **Regimento Interno**. Brasília, 1999a.

\_\_\_\_\_ **Regimento Interno do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações**. Brasília, 1999b.

\_\_\_\_\_ <http://www.anatel.gov.br>, em 12 de janeiro de 2003.

ANDREWS, Cristina & KOUZMIN, Alexander. **Re-legitimating “voice” and “loyalty” within Economic Theories of Democracy and Accountability: brazilian examples**.



In: International Review of Administrative Sciences. Vol. 60, nº 4, December/94. Sage Publications. London, 1994.

ANDRIOLO, Leonardo José. **Uma Análise dos Sistemas de Gestão Pública de Acordo Com o Conceito Atribuído ao Destinatário das Ações Públicas**. Texto apresentado no 25º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD. Campinas, 2001.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Decreto nº 2335, de 06 de Outubro de 1997. Cria a Agencia Nacional de Energia Elétrica**. Brasília, 1997a.

\_\_\_\_\_ **Regimento Interno**. Agencia Nacional de Energia Elétrica. Brasília, 1997b.

\_\_\_\_\_ **Relatório Anual de Atividades da Superintendência de Mediação Administrativa Setorial**. Agência Nacional de Energia Elétrica. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_ <http://www.aneel.gov.br> , 05 de março de 2003.

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Lei criadora da ANVISA**. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_ **Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_ <http://www.anvisa.gov.br> , em 15 de abril de 2003.

ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Lei nº 9961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_ **Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar.**  
Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_ <http://www.ans.gov.br> , em 03 de julho de 2003.

ARAÚJO, João Lizardo R. H. de. **Regulação de Monopólios e Mercados: questões básicas.** Trabalho temático para o I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infraestrutura. Rio de Janeiro, 1997.

AUCOIN, Peter & HEINTZMAN, Ralph. **The Dialects of Accountability for Performance in Public Management Reform.** In: International Review of Administrative Sciences. Vol. 66, nº 1. Sage Publications. London, 2000.

BAHIA, Lígia e VIANA, Ana Luiza. **Introdução.** In: Regulação e Saúde: Estrutura, Evolução e Perspectivas da Assistência Médica Suplementar. Ministério da Saúde. Rio de Janeiro, 2002.

BARZELAY, Michael. **Breaking Through Bureaucracy: a new vision for managing in government.** University of California Press. Berkeley and Los Angeles, 1992.

\_\_\_\_\_ **The New Public Management: improving research and policy dialogue.** University of California Press. Berkeley, 2001.

BEHN, Robert D. **O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática.** In: Revista do Serviço Público, ano 49, nº 4, out-dez/98. Ed. ENAP. Brasília, 1998.

BORENSTEIN, Carlos Raul. **Regulação em Setores de Infra-estrutura: a sociedade no controle externo das organizações.** In: Revista de Administração Pública. V. 34, nº5, set-out, 2000.

BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli e LESSA, Renato. **Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 1989.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. Editora Brasiliense. São Paulo, 1981.

\_\_\_\_\_ **Cidadania e Res Pública: a emergência dos direitos republicanos**. Textos Para Discussão, nº 15. ENAP. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_ (a) **Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Textos para Discussão, nº 32. ENAP. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_ (b) **Reconstruindo um Novo Estado na América Latina**. Textos para Discussão, nº 24. ENAP. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_ (c) **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: Bresser Pereira, Luis Carlos e Spink, Peter K. (Orgs.) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 2ª ed. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1998.

CAIDEN, Gerald E. **Administrative Reform Comes of Age**. Walter de Gruyter & Co. New York – Berlin, 1991.

CAMPOS, Ana Maria Monteiro e SANTIAGO Jr, Décio. **Em Busca de Um Sistema de Controle e Avaliação da Agência Nacional de Saúde Suplementar**. In: Regulação e

Saúde: Estrutura, Evolução e Perspectivas da Assistência Médica Suplementar. Ministério da Saúde. Rio de Janeiro, 2002.

CHAN, Hon S. & ROSENBLOOM, David H. **Legal Control of Public Administration: a principal x agent perspective**. In: International Review of Administrative Sciences. Vol.60, nº 4, december/94. Sage Publications. London,1994.

CLARKE, Michael. **Renewing Public Management: an agenda for local governement**. Pitman Publishing. London,1996.

COSTA, Frederico Lustosa da. **A Ouvidoria Como Instrumento Para a Efetividade da Ação Pública e a Promoção da Cidadania**. In: Revista de Administração Pública. Vol.32, nº 1, jan/fev/98. Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1998.

CROZIER, Michel. **O Fenômeno Burocrático**. Ed. Universidade de Brasília-UNB. Brasília,1981.

DE FALCO, Salvatore Espósito. **Instrumentos de “voice giving” na Relação entre os cidadãos e a Administração Pública: a carta de serviços**. In: Revista do Serviço Público, ano 51, nº 3, jul/set/2000. Ed. ENAP. Brasília, 2000.

DINIZ, Eli.**Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. In: Revista do Serviço Público, ano 47, vol 120, nº 2, maio/ago/96. Ed. ENAP. Brasília,1996.

---

**Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Ed. Universidade de Brasília. Brasília,1997.

---

**Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais.**

Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2000.

FAVERET FILHO, Paulo e OLIVEIRA, Pedro Jorge de. **A Universalização Excludente: Reflexões Sobre as Tendências do Sistema de Saúde.** In: Dados – Revista de Ciências Sociais, nº 02. Vol. 33. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Rio de Janeiro, 1990.

FERLIE, Ewan et alli. **A Nova Administração Pública em Ação.** Ed. Universidade de Brasília – ENAP. Brasília, 1996.

GALBRAITH. John Kenneth. **A Cultura do Contentamento.** Livraria Pioneira Editora. São Paulo, 1992.

GEDDES, Barbara. **Politicians Dilemma: building state capacity in Latin América.** University of California Press. Los Angeles, 1994.

HAQUE, M. Shamsul. **Relationship Between Citizenship and Public Administration: a reconfiguration.** In: International Review of Administrative Sciences. Vol. 65, nº3, sept/99. Sage Publications. London, 1999.

HENTIC, Isabelle e BERNIER, Gilles. **Rationalization, Decentralization and Participation in The Public Management of Developing Countries.** In International Review of Administrative Sciences., Vol. 65, nº 2, june/99. Sage Publications. London, 1999.

HILLIARD, Victor G. & KEMP, Norman D. **Citizen Participation Indispensable to Sustainable Democratic Governance and Administration in South Africa.** In: International Review of Administrative Sciences.. Vol. 65, nº 3, sept/99. Sage Publications. London, 1999.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas**. Paper apresentado na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 1993.

KROUKAMP, Hendri. **“Batho Pale”: putting the citizen first in transforming service delivery in a changing South Africa**. In: International Review of Administrative Sciences, vol. 65, nº 3, sept/99. Sage Publications. London, 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. **A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado**. (Dissertação de Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP/ Fundação Getúlio Vargas –FGV. Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_ **Uma Análise dos Paradigmas de Administração Pública à Luz do Contexto do Estado Social**. In: Revista Parcerias Estratégicas. Ministério da Ciência e Tecnologia, vol. 1, maio/96. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_ (a) **Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração**. In: Revista do Serviço Público, ano 48, nº 1. Ed. ENAP. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_ (b) **A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira**. In: MOTTA, Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P (Orgs). Cultura Organizacional e Cultura Brasileira. Ed. Atlas. São Paulo, 1997.

MELLO, Marcus. **Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. Paper apresentado em palestra na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 1996.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto S. **Estado e Sociedade Civil no Brasil: uma maltratada relação ?** Texto apresentado no 22º Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1998.

METCALFE, Les & RICHARDS, Sue. **Evolving Public Management Cultures**. In: Kooiman, Jan & Eliassen, Kjell A. (orgs.). *Managing Public Organizations: lessons from contemporary European experience*. Sage Publications. London, 1992.

NASSUNO, Mariane. **Organização dos Usuários e Participação na Gestão e Controle das Organizações Sociais**. In: Revista do Serviço Público, ano 48, nº 1, jan/abr/97. ENAP. Brasília, 1997.

NUNES, Edson. **Política e Insulamento Burocrático: a economia política do desenvolvimento brasileiro**. University of Califórnia. Berkeley. (Tese de Doutorado), 1984.

---

**O Quarto Poder: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle das Agências Regulatórias**. Paper submetido ao II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Instituto Hélio Beltrão. Brasília, setembro de 2001.

OLIVEIRA ROCHA, J. A . **Gestão Pública e Modernização Administrativa**. Instituto Nacional de Administração – INA. Portugal, 2001.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de Metodologia Científica**. Ed. Pioneira. São Paulo, 1998.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Ed. MH Comunicação, Promoções e Comércio Ltda. Brasília, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Gerencial e Construção Democrática no Brasil: uma abordagem crítica**. Texto apresentado no 25º Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração – ENANPAD. Campinas, 2001.

PECI, Alketa e CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Reflexões Sobre a Autonomia do Órgão Regulador : análise das agências reguladoras estaduais**. In: Revista de Administração Pública. Vol. 34, nº 5, set-out/2000. Ed. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2000.

PINHEIRO, Ivan Antônio et alli. **Agências Autônomas de Regulação: mudanças à vista no relacionamento Estado x Setor Privado x Sociedade**. Texto apresentado no 24º Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração – ENANPAD. Florianópolis, 2000.

PIRES, José Cláudio L. **Economia da Regulação: Fundamentos e Experiência Brasileira**. (mimeo). Rio de Janeiro, 2001.

PIRES, Roberto Rocha C. **Intersetorialidade, Descentralização e Participação: novas estruturas para um Estado mais próximo do cidadão**. Texto apresentado no XXVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração – ENANPAD. Salvador, 2002.

POLLIT, Christopher. **Managerialism and The Public Service**. Blackwell Publishers. Cambridge, 1993.

POSSAS, Mário. **Regulação e Incentivo à Competição**. In: SARAVIA, Enrique et alli (orgs.). Regulação, Defesa da Concorrência e Concessões. Ed. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2002.



PRATA, Cláudia Marquesi. **As Várias Faces da Relação Cidadão x Estado : antigos papéis e novas metáforas.** Texto apresentado no 22º Encontro da Associação Nacional do Programas de Pós-graduação em Administração – ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal.** In: Bresser Pereira, Luis Carlos & Spink, Peter (orgs.) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 2ª ed. Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1998.

ROMZEK, Barbara S. **Accountability Implications of Civil Service Reform.** In: Pfiffner, James P. & Brook, Douglas A. (Orgs.). The Future of Merit: twenty years after the Civil Service Reform Act. The Woodrow Wilson Center Press. Washington and John Hopkins University Press. Baltimore, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Desafio da Administração Pública Brasileira: governança, autonomia e neutralidade.** In: Revista do Serviço Público, ano 48, nº 3, set-dez/97. Ed. ENAP. Brasília, 1997.

SANTACRUZ, Ruy. **As Razões Econômicas da Regulação.** In Saravia, Enrique et alli. (orgs). Regulação, Defesa da Concorrência e Concessões. Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2002.

SANTANA, Ângela. **Agências Executivas e Agências Reguladoras - O Processo de Agencificação: Pressupostos do Modelo Brasileiro e Balanço da Experiência.** In: Ministério da Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria de Gestão. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A nova gestão pública. Brasília, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Capacidade Governativa.** Textos para discussão, nº11. Ed. ENAP. Brasília, 1996.

SILVA, Eduardo Ramos F. da. **Regulação nos Setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil: uma análise dos modelos de gestão de agências reguladoras.** (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, 2000.

THOMAS, John Clayton. **Public Participation in Public Decisions: new skills and strategies for public managers.** Jossey Bass Publishers. San Francisco, 1995.

TOHÁ, Carolina & SOLARI, Ricardo. **A Modernização do Estado e a Gerência Pública.** In: Revista do Serviço Público, ano 48, nº 3, set/dez/99. Ed. ENAP. Brasília, 1999.

VIANA, Ana Luiza et alli. **Regulação e Saúde: Estrutura, Evolução e Perspectivas da Assistência Médica Suplementar.** Ministério da Saúde. Rio de Janeiro, 2002.

## **ENTREVISTA REALIZADAS**

### **Na ANEEEL:**

Com a sra. Andréia de Oliveira França

Supervisora do Grupo de Apoio Operacional

Em 29/01/2003

Com a sra. Marta Murada

Técnica da Área de Mediação e Audiências Públicas

Em 29.01.2003-03-26

Com a sra. Adriana Mata de Castro

Técnica e Assessora da Superintendência de Mediação Administrativa e Setorial

### **NA ANATEL:**

Com o sr. Fernando Antônio Fagundes Reis

Ouvidor da ANATEL

Em 13/12/2002

Com o sr. Emerson Silva Massulo  
Assessor da Ouvidoria  
Em 09/12/2002

## **NA ANVISA**

Com o sr. Humberto Martins  
Ouvidor Substituto  
Em 17/02/2003

Com o Sr. Silas Paulo Resende de Gouveia  
Secretario-Executivo do Conselho Consultivo da ANVISA  
Em 24/02/2003

## **Artigos de Jornal**

Folha de São Paulo

**“Debilidade financeira aflige e enfraquece planos de saúde: usuário deve buscar dados sobre operadoras”.** Caderno B, pg.B1. Em 03/02/2003

**“Planos de Saúde não cumprem lei, diz IDEC”.** Caderno B, pg. B2. Em 25/02/2003

BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. **As Agências Reguladoras e a Terceirização do Governo**". Caderno B, pg. B2. Em 07.03.2003

\_\_\_\_\_. **As Agências Reguladoras e a Terceirização do Governo**. Caderno B, pg. B2. Em 21.03.2003