

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA  
PPGAD – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS**

**ANDRÉ LUIS PEREIRA DUARTE**

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NA ÁREA PÚBLICA:  
CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A  
REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre**

**2011**

**ANDRÉ LUIS PEREIRA DUARTE**

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NA ÁREA PÚBLICA:  
CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A  
REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Peter Bent Hansen**

**Porto Alegre**

**2011**

368.382.019  
D812

Duarte, André Luis Pereira

Relações interorganizacionais na área pública:  
condições necessárias para a criação de uma rede para a  
regulação do mercado de saúde suplementar do estado do  
Rio Grande do Sul / André Luis Pereira Duarte. – Porto  
Alegre : [s.n.], 2011.  
174 f. : il., tab.

Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação  
em Administração, Pontifícia Universidade Católica do  
Rio Grande do Sul, 2011.

Orientador: Peter Bent Hansen.

1. Saúde Suplementar – Regulação Governamental. I.  
Título.

**André Luis Pereira Duarte**

**RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NA ÁREA PÚBLICA:  
CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A  
REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em 23 de Agosto de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Alsones Balestrin - UNISINOS

---

Profa. Dra. Marcia Dutra de Barcellos - UFRGS

---

Profa. Dra. Mírian Oliveira - PUCRS

---

Prof. Dr. Peter Bent Hansen (Orientador) - PUCRS

*Aos meus pais, Augusto e Leci, meus grandes mestres da vida,  
e à minha esposa, Juliana, meu grande amor.*

## AGRADECIMENTOS

O curso de Mestrado representou para mim um grande desafio, o qual só foi possível superá-lo com o apoio de várias pessoas especiais. É chegado, pois, o momento de expressar todo o meu agradecimento.

Aos meus pais, Leci e Augusto, pois se não fosse toda força, amor, carinho e compreensão jamais teria chegado tão longe em meus estudos.

À Juliana, minha amada esposa, que me incentivou a encarar este desafio e me iluminou com sua admirável inteligência nos momentos mais difíceis.

Ao professor Peter Hansen, com quem pude contar como orientador durante a pesquisa. Agradeço pelos ensinamentos e por todo o incentivo dado durante essa caminhada.

À professora Marcia Barcellos, que como orientadora no período de elaboração do projeto soube me guiar e dar o apoio necessário para que eu conseguisse atingir os objetivos. Agradeço pela disposição e ensinamentos durante esta etapa.

Aos professores Balestrin e Mirian pelas contribuições dadas à pesquisa por ocasião da defesa do projeto.

Aos meus colegas de trabalho, especialmente ao Marcelo Utime e à Bruna Aguiar, pelo apoio e compreensão, e por literalmente “segurarem as pontas” em minhas ausências.

Ao Dr. Eduardo Sales e ao professor Roger Born, pela confiança em fornecer carta de recomendação que permitiu meu ingresso no curso.

Ao Alcebíades Santini, pela confiança e ajuda na realização dos contatos para a realização das entrevistas.

Aos meus entrevistados pela pronta disponibilidade.

A todos os meus familiares e amigos que, nesses últimos dois anos, pacientemente compreenderam a minha ausência em diversos momentos que esperavam contar comigo.

Meu muito obrigado a todos vocês!

## RESUMO

As estruturas em rede, no âmbito do setor público, apresentam um aumento significativo na atualidade, ocasionando uma nova realidade administrativa, em virtude dos novos relacionamentos estabelecidos entre Estado e sociedade e entre organizações nas esferas de governo (LOIOLA; MOURA, 1996). No contexto do setor público brasileiro, entretanto, ainda é um tema pouco explorado, apesar de existir um campo vasto para sua aplicação, especialmente na implementação de políticas públicas. Neste sentido, as políticas regulatórias se caracterizam como uma área propícia para a atuação em rede, como é o caso do setor de saúde suplementar, que pode se organizar das mais variadas formas e promover relacionamentos nos mais diversos campos, tornando as possibilidades de regulação extremamente diversificadas (SANTOS, 2006). A instituição pública responsável por atuar diretamente na regulação deste setor é a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), sendo que, neste processo, também interagem outros órgãos públicos, tais como: PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário. Porém, não há uma integração da atuação destes órgãos, sendo comum a desinformação, a ausência de mecanismos de coordenação e a superposição de funções. Sendo assim, o objetivo do presente estudo é analisar as condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, do processo regulatório do mercado de saúde suplementar do Estado do RS. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de cunho qualitativo, exploratório, adotando-se como estratégia de investigação o estudo de caso único. Os dados foram coletados por meio de entrevistas em profundidade com gestores de cada órgão público envolvido no processo de regulação da saúde suplementar, e tratados por meio da técnica da análise de conteúdo. Cabe destacar, ainda, que a análise foi realizada com base em nove categorias propostas como condições necessárias para a criação da rede – receptividade, estímulo, confiança, cooperação, suporte político, suporte técnico operacional, organização articuladora, instrumentos de coordenação e interação constante e duradoura –, as quais foram obtidas a partir da análise do setor e da revisão da literatura sobre redes interorganizacionais e redes na área pública. Os resultados da pesquisa apontam que os entrevistados vislumbram possibilidades de ganhos a partir da atuação em rede como, por exemplo, maior eficiência dos órgãos públicos envolvidos e efetividade no processo de regulação da saúde suplementar. Todavia, estes não possuem muita clareza a respeito dos conceitos que envolvem a atuação em rede, sendo necessário realizar um alinhamento do conhecimento sobre o tema junto aos órgãos públicos envolvidos. Além disso, a categoria “Receptividade”, ou seja, a disposição dos órgãos para atuar em rede, foi a condição necessária mais enfatizada, com a ressalva de que egos individuais e institucionais podem ser uma barreira para o seu alcance. Por fim, identificou-se a necessidade de se realizar alguns ajustes nas categorias propostas, como no caso da “Organização Articuladora”, que não foi aceita pelos entrevistados, além de serem levantadas algumas questões relevantes que devem ser consideradas no processo de formação da rede.

Palavras-chave: Redes interorganizacionais. Regulação. Setor Público. Saúde Suplementar.

## ABSTRACT

Network structures in the public sector are increasing significantly, creating a new administrative reality due to the new relationships that are established between state and society as well as with government-related organizations (LOIOLA; MOURA, 1996). In the context of the Brazilian public sector, however, this theme has been little explored in spite of its vast field of application, especially in the implementation of public policies. In this sense, regulatory politics are characterized as a favorable area for network action, such as the case of the supplementary health sector. This sector can be organized in various forms and promote relationships among diverse fields, making regulation possibilities extremely diversified (SANTOS, 2006). The public institution responsible to act directly in the regulation of this sector is the National Agency of Supplementary Health, in conjunction with other public organs such as PROCON, *Ministério Público*, *Defensoria Pública* and the Judiciary. At the moment, the aforementioned organs are not integrated; lack of information, the absence of coordination mechanisms, and the superposition of functions are common. Thus, the objective of the present study is to analyze the necessary conditions for the creation of a network between public organs that participate, directly or indirectly, in the regulatory process of the supplementary health market in Rio Grande do Sul. To meet this objective, qualitative exploratory research was conducted, using the single case study as an investigation strategy. Data were collected via in-depth interviews with managers of each public organ involved in the process of supplementary health regulation, and collated using content analysis. The study was conducted using a basis of nine proposed categories of necessary conditions for creation of the network – receptivity, stimulus, confidence, cooperation, political support, technical-operational support, articulating organization, coordination instruments, and constant and lasting interaction – which were obtained through analysis of the sector and a literature review of interorganizational and public networks. The results indicated that participants visualize possible gains through network action, such as greater efficiency of the involved public organs and effectiveness of the regulation process in supplementary health. Yet they also indicated that participants do not properly comprehend the concepts that involve network action, implicating the necessity of knowledge realignment around this theme within the public organs involved. The “Receptivity” category, the willingness of public organs to act in network, was the necessary condition most highlighted; it was also noted that individual and institutional egos can be barriers to receptivity. We see the need to adjust our proposed categories, as in the case of “Articulating Organization” which was not accepted by participants. Finally, participants raised several relevant issues outside the scope of our categories that should be considered in the process of network formation.

Keywords: Interorganizational networks, Regulation, Public Sector, Supplementary Health.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - A organização do mercado de saúde suplementar .....	28
Figura 2 - A Cartografia do campo regulatório da ANS .....	28
Figura 3 - Tipologia de redes segundo Grandori e Soda .....	51
Figura 4 - Mapa conceitual das redes de cooperação .....	53
Figura 5 - Características da configuração em redes .....	56
Figura 6 - Relações diretas e indiretas .....	58
Figura 7 - Rede densamente interligada .....	59
Figura 8 - Rede com buraco estrutural .....	59
Figura 9 - Modelos de governo .....	68
Figura 10 - Desenho de Pesquisa.....	87

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores por eixo direcional e seus respectivos desempenhos (2009 e 2010) ...	37
Tabela 2 - Evolução do número de operadoras e beneficiários no setor de saúde suplementar do Estado do RS (2007 a 2009) .....	38
Tabela 3 - Processos abertos, passivo médio e multas aplicadas pelo Núcleo Regional da ANS no Estado do RS (2008 e 2009) .....	38

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características do setor de saúde suplementar .....	29
Quadro 2 - Fluxo do processo regulatório da saúde suplementar no Estado do RS .....	35
Quadro 3 - Os órgãos públicos envolvidos no processo de regulação do mercado de saúde suplementar .....	43
Quadro 4 - Noções associadas aos conceitos de rede.....	48
Quadro 5 - Resumo dos principais conceitos sobre redes abordados .....	49
Quadro 6 - Tipologias de redes interorganizacionais e critérios de classificação .....	54
Quadro 7 - Características das redes interorganizacionais .....	57
Quadro 8 - Condições necessárias para a criação das redes interorganizacionais.....	65
Quadro 9 - Inovações no campo de ação pública com a utilização das redes .....	66
Quadro 10 - Concepções de redes de políticas .....	71
Quadro 11 - As diversas abordagens para as redes na área pública .....	72
Quadro 12 - Bases institucionais das redes de políticas .....	74
Quadro 13 - Vantagens e desvantagens das redes de políticas .....	76
Quadro 14 - Proposta de condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS.....	82
Quadro 15 - Relação dos Entrevistados.....	90
Quadro 16 - Resumo dos resultados encontrados na ANS.....	101
Quadro 17 - Resumo dos resultados encontrados no PROCON .....	108
Quadro 18 - Resumo dos resultados encontrados no Ministério Público.....	116
Quadro 19 - Resumo dos resultados encontrados na Defensoria Pública .....	124
Quadro 20 - Resumo dos resultados encontrados no Poder Judiciário .....	132
Quadro 21 - Resumo dos resultados das categorias propostas para a criação da rede .....	145
Quadro 22 - As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS.....	147

## LISTA DE SIGLAS

AI -	Articulação Institucional
ANS -	Agência Nacional de Saúde Suplementar
CDC -	Código de Defesa do Consumidor
CNJ -	Conselho Nacional de Justiça
DI -	Desenvolvimento Institucional
DIFIS -	Diretoria de Fiscalização
IDEC -	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDI -	Índice de Desempenho Institucional
InMETRO -	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
NUDECONTU -	Núcleo de Defesa do Consumidor e de Tutelas Coletivas
PADAC -	Procedimento de Apuração de Danos Coletivos
PPP -	Parceria Público-Privada
PROCON -	Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor
QSS -	Qualificação da Saúde Suplementar
RDC -	Resolução da Diretoria Colegiada
RN -	Resolução Normativa
SDE -	Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça
SNDC -	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SM -	Sustentabilidade do Mercado
SUS -	Sistema Único de Saúde
TAC -	Termo de Ajustamento de Conduta
TIC -	Tecnologia de Informação e Comunicação
UCA -	Unidade Central de Atendimento e Ajuizamento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E QUESTÃO DE PESQUISA.....	18
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA .....	20
1.3	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	21
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	23
<b>2</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR E A REGULAÇÃO DESTE MERCADO NO ESTADO DO RS.....</b>	<b>24</b>
2.1	HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL .....	24
2.2	DIFICULDADES DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL E SURGIMENTO DO MARCO REGULATÓRIO .....	25
2.3	CARACTERÍSTICAS DA REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL .....	26
2.4	O PROCESSO DE REGULAÇÃO DA ANS NO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR .....	30
2.5	O PROCESSO DE REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO ESTADO DO RS .....	31
<b>2.5.1.</b>	<b>O Fluxo do Processo Regulatório do Setor de Saúde Suplementar no Estado do RS .....</b>	<b>33</b>
<b>2.5.2</b>	<b>A Avaliação do Desempenho e/ou Controle dos Resultados do Processo Regulatório da Saúde Suplementar no Estado do RS .....</b>	<b>36</b>
2.6	ÓRGÃOS PÚBLICOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR.....	39
<b>2.6.1</b>	<b>Os PROCONS Estaduais e Municipais .....</b>	<b>40</b>
<b>2.6.2</b>	<b>O Ministério Público .....</b>	<b>41</b>
<b>2.6.3</b>	<b>A Defensoria Pública .....</b>	<b>42</b>
<b>2.6.4</b>	<b>O Poder Judiciário .....</b>	<b>42</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>45</b>
3.1	REDES INTERORGANIZACIONAIS.....	45
<b>3.1.1</b>	<b>Conceitos e Noções de Redes .....</b>	<b>45</b>

<b>3.1.2</b>	<b>Tipologias de Redes Interorganizacionais</b> .....	<b>49</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Características das Redes Interorganizacionais</b> .....	<b>55</b>
<b>3.1.4</b>	<b>Estruturas das Redes Interorganizacionais</b> .....	<b>58</b>
<b>3.1.5</b>	<b>Condições necessárias para a criação das redes interorganizacionais</b> .....	<b>60</b>
<b>3.2</b>	<b>REDES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>66</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Políticas Públicas e as Redes de Políticas</b> .....	<b>69</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Vantagens, Desvantagens e Dificuldades de Implementação das Redes de Políticas</b> .....	<b>75</b>
<b>3.3</b>	<b>PROPOSTA DE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS</b> .....	<b>78</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Ambiente Favorável</b> .....	<b>79</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Base Institucional</b> .....	<b>80</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Coordenação e Procedimentos</b> .....	<b>81</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Conectividade</b> .....	<b>81</b>
<b>3.3.5</b>	<b>Síntese das Condições Necessárias</b> .....	<b>82</b>
<b>4</b>	<b>MÉTODO DE PESQUISA</b> .....	<b>85</b>
<b>4.1</b>	<b>DELINEAMENTO DE PESQUISA</b> .....	<b>85</b>
<b>4.2</b>	<b>DESENHO DE PESQUISA</b> .....	<b>87</b>
<b>4.3</b>	<b>COLETA DE DADOS</b> .....	<b>89</b>
<b>4.4</b>	<b>ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>91</b>
<b>4.5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA</b> .....	<b>92</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>94</b>
<b>5.1</b>	<b>RESULTADOS ENCONTRADOS NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS PESQUISADOS</b> ..	<b>94</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)</b> .....	<b>95</b>
<b>5.1.1.1</b>	<b>As características da ANS</b> .....	<b>95</b>
<b>5.1.1.2</b>	<b>As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas na ANS</b> .....	<b>96</b>
<b>5.1.1.3</b>	<b>Questões relevantes encontradas na ANS relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede</b> .....	<b>99</b>
<b>5.1.2</b>	<b>PROCON</b> .....	<b>102</b>
<b>5.1.2.1</b>	<b>As características do PROCON</b> .....	<b>102</b>

5.1.2.2	As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas no PROCON.....	103
5.1.2.3	Questões relevantes encontradas no PROCON relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede.....	106
<b>5.1.3</b>	<b>Ministério Público.....</b>	<b>109</b>
5.1.3.1	As características do Ministério Público .....	109
5.1.3.2	As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas no Ministério Público .....	110
5.1.3.3	Questões relevantes encontradas no Ministério Público relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede.....	114
<b>5.1.4</b>	<b>Defensoria Pública.....</b>	<b>117</b>
5.1.4.1	As características da Defensoria Pública.....	117
5.1.4.2	As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas na Defensoria Pública.....	118
5.1.4.3	Questões relevantes encontradas na Defensoria Pública relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede.....	121
<b>5.1.5</b>	<b>Poder Judiciário.....</b>	<b>125</b>
5.1.5.1	As características do Poder Judiciário .....	125
5.1.5.2	As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas no Poder Judiciário.....	126
5.1.5.3	Questões relevantes encontradas no Poder Judiciário relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede.....	129
5.2	ANÁLISE GERAL DAS CATEGORIAS PROPOSTAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS .....	133
<b>5.2.1</b>	<b>Receptividade.....</b>	<b>133</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Estímulo.....</b>	<b>134</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Confiança.....</b>	<b>135</b>
<b>5.2.4</b>	<b>Cooperação.....</b>	<b>136</b>
<b>5.2.5</b>	<b>Suporte Político.....</b>	<b>138</b>
<b>5.2.6</b>	<b>Suporte Técnico Operacional .....</b>	<b>139</b>
<b>5.2.7</b>	<b>Organização Articuladora .....</b>	<b>140</b>
<b>5.2.8</b>	<b>Instrumentos de Coordenação.....</b>	<b>141</b>
<b>5.2.9</b>	<b>Interação Constante e duradoura .....</b>	<b>141</b>

5.3	QUESTÕES RELEVANTES QUE PODEM INFLUIR NAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS .....	142
5.4	AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS	144
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA .....</b>	<b>148</b>
6.1	CONCLUSÕES DA PESQUISA .....	148
6.2	IMPLICAÇÕES FUTURAS.....	150
6.3	LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	151
6.4	SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS .....	152
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>154</b>
	<b>APÊNDICE A – Protocolo do Estudo de Caso .....</b>	<b>165</b>
	<b>APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista .....</b>	<b>168</b>
	<b>APÊNDICE C – Termo de Consentimento .....</b>	<b>174</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O tema redes interorganizacionais tem crescido consideravelmente nos últimos anos no âmbito dos estudos organizacionais. Castells (1999a) destaca que as funções e os processos dominantes na era da informação estão cada vez mais organizados em torno de redes. Para o autor, as redes constituem a nova formação das sociedades, modificando substancialmente a forma de operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Desse modo, o termo nunca esteve tão presente na linguagem e no pensamento atuais (MARCON; MOINET, 2001). Porém, o surgimento do conceito nas ciências sociais não é recente (FLEURY e OUVÉRY, 2007). Marcon e Moinet (2001, p. 19), a partir de uma síntese da etimologia da palavra rede, apresentam uma denominação para o termo:

Originalmente, o termo rede refere-se a um pequeno *filet* para pegar pássaros ou caça miúda. A partir do século XVI, designa, de maneira mais ampla, uma peça em forma de rede com malhas mais ou menos largas e, por analogia, um tecido formado de pequenas malhas chamado, mais tarde, de arrastão. Paralelamente, o sentido figurado da palavra rede se afirma a partir do século XII: “conjunto de coisas abstratas que aprisionam o indivíduo pouco a pouco”. O sentido abstrato de rede adquire uma grande extensão na segunda metade do século XIX. Aplica-se a um conjunto de pessoas ligadas entre si, direta ou indiretamente. Nas Ciências Fundamentais e Aplicadas, depois Humanas, designa um conjunto de pontos que se comunicam entre si.

A partir do século XX, do ponto de vista sociológico, o termo passou a ser utilizado para explicar o fenômeno das relações de reciprocidade entre seres humanos. Em rede, eles formam uma nova estrutura social, que surge em resposta a um determinado objetivo coletivamente desejado (CÂNDIDO; ABREU, 2000; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). O seu conceito também pode ser encontrado em várias disciplinas como, por exemplo, na antropologia e na sociologia (LOIOLA; MOURA, 1996; CÂNDIDO; ABREU, 2000), bem como em uma variedade de ciências, incluindo não apenas a teoria da organização, mas também as neurociências, pesquisa operacional e teoria da comunicação (GRANDORI; SODA, 1995).

As organizações também passaram a ser vistas como redes a partir do estabelecimento da teoria de sistemas e da contingência, além dos conceitos mais atuais de seleção natural e população-ecologia (CÂNDIDO; ABREU, 2000). E, a partir da perspectiva de que as organizações são um conjunto de atores ligados por meio de várias relações sociais específicas, a estrutura de qualquer organização pode ser entendida e analisada em termos de redes múltiplas de relações internas e externas (CÂNDIDO; ABREU, 2000; PAULA; SILVA,

2006). Neste sentido, todas as organizações são redes e a forma organizacional vai depender das características, interesses e necessidades dos participantes (CÂNDIDO; ABREU, 2000). Portanto, elas “são e serão os componentes fundamentais das organizações” (CASTELLS, 1999a, p. 225).

No campo interorganizacional, o estudo de Grandori e Soda (1995) destaca que as redes estão no cerne da teoria das organizações. Com base em uma análise ampla da literatura, os autores enunciam três formas distintas de rede, dezenas de mecanismos de coordenação que sustentam e regulam a cooperação interorganizacional e um número maior ainda de contingências e antecedentes que contribuem para explicar a formação e os tipos de redes interorganizacionais. O estudo de Oliver e Ebers (1998) confirma esta tendência: foram encontrados 158 artigos que tratavam claramente sobre o tema “redes interorganizacionais”, no período de 1980 a 1996, a partir da análise de quatro das principais publicações internacionais sobre estudos organizacionais.

No âmbito dos negócios, a aplicação dos conceitos de redes decorre de duas premissas básicas: do constante e crescente aumento da concorrência e competitividade empresarial e do fato de que as empresas atuando de forma isolada não terão condições de obter as devidas condições de sobrevivência e desenvolvimento (CÂNDIDO; ABREU, 2000; KWASNICKA, 2006). Assim, surgem redes produtivas de empresas motivadas por vários fatores como a necessidade de estar o mais próximo possível do mercado consumidor, o aumento da rapidez do atendimento à demanda, a criação de flexibilidade de volume e variedade de produtos e o compartilhamento de riscos (CARVALHO; RODRIGUES; CONTADOR, 2006).

Já no âmbito do setor público, o aumento das estruturas em rede é explicado por uma variedade de fatores que atuam ao mesmo tempo, proporcionando uma nova realidade administrativa (FLEURY; OUVÉNEY, 2007). Desse modo, a revolução da tecnologia da informação, bem como as mudanças atuais ocorridas no papel do Estado e nos seus relacionamentos com a sociedade, determinam novas formas de gestão que assegurem a interação de estruturas descentralizadas e modelos inovadores de parcerias entre instituições estatais e organizações sociais ou empresariais (CASTELLS, 1999b; FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

Neste sentido, como reflexo do processo de modernização, várias interações ocorrem entre o Estado e a sociedade, provocando uma série de transformações, que se traduzem em crescente heterogeneidade do tecido social, gerando novas necessidades em relação ao processo de coordenação social (FLEURY; OUVÉNEY, 2007). Surgem, então, novas

formas de relacionamentos entre Estado e sociedade e entre organizações nas esferas de governo devido ao esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, além da ineficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento global e centralizado (MOURA, 1998).

Segundo Fleury e Ouverney (2007), a expansão dos estudos sobre redes na administração pública remonta à década de 1990, mas antes disso a literatura internacional nessa área já dispunha de diversos estudos sobre a ação estatal. Na Europa, estudos feitos por comissões da União Européia mostram o surgimento das redes como resposta eficiente para contextos de produção de políticas públicas. Segundo relatório de 1991, 50 redes atuavam em conjunto com a Comissão Européia na formulação e implementação de políticas públicas, classificadas em quatro tipos: a) redes de informação e assistência aos cidadãos e organizações sobre políticas e programas; b) redes de consulta para definição de políticas e programas; c) redes de implementação e adaptação de políticas, programas e legislações; e, d) redes para desenvolvimento de políticas e marcos regulatórios (FLEURY; OUVERNEY, 2007).

No Brasil, as experiências do Estado com as relações interorganizacionais são recentes. Como exemplo, tem-se o modelo de parcerias público-privadas (PPPs), por meio da criação da Lei nº 11.079/04, constituindo-se um novo marco na legislação brasileira como espaço de cooperação entre a administração pública e o setor privado. Ademais, as redes têm sido utilizadas no contexto do setor público brasileiro na implementação de políticas públicas tais como alfabetização e capacitação de jovens e adultos, regionalização da saúde, combate à fome, erradicação do trabalho infantil (BARBOSA; MEDEIROS, 2002; FLEURY; OUVERNEY, 2007; FLEURY; MIGUELETO; BLOCH, 2002; AMANTINO-DE-ANDRADE, 2005), dentre outras.

Assim, notadamente no setor público, o qual juntamente com a sociedade vem passando por uma série de transformações, provocadas pelo fenômeno da globalização e da revolução da tecnologia da informação (CASTELLS, 1999b), as redes surgem como um tema estratégico e de relevância a ser explorado. Porém, algumas dificuldades são destacadas na utilização das redes no âmbito da administração pública. Peci e Lustosa da Costa (2002) apontam a existência de uma série de problemas comuns na implementação de estruturas em rede na execução de políticas ou programas públicos, tais como: a) problemas de ativação (falta de informação); b) falta de comunicação; c) crescimento da incerteza; d) experiência

(falta ou mal-uso); f) falta de uma atitude de cooperação; e g) exigência de novos modelos de gestão.

Desse modo, a presente pesquisa versa sobre as condições necessárias para a formação de uma rede entre órgãos da administração pública vinculados ao processo de regulação do mercado de saúde suplementar no Estado do Rio Grande do Sul (RS), de forma a aumentar o desempenho das ações regulatórias no setor. Sendo assim, o foco do estudo é o processo regulatório da assistência suplementar à saúde no Estado do RS, o qual envolve órgãos públicos que, direta ou indiretamente, participam deste processo.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E QUESTÃO DE PESQUISA

O sistema de saúde brasileiro, no campo público, garantiu a universalização ao direito à saúde na Constituição de 1988, uma vez que, em seu artigo 196, determina que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). E, a Lei n.º 8.080, de 19/09/90, consolidou os fundamentos legais onde se estabeleceram as bases do Sistema Único de Saúde (SUS).

Já no campo privado, as Leis nº 9.656/98 e 9.961/00 determinaram o início do marco legal da saúde suplementar no país. A intervenção do Governo Federal para regular o setor, por meio da criação da ANS, associa-se a outras iniciativas institucionais durante a década de 1990, com reflexos diretos no processo de regulação. Assim, o mercado de saúde suplementar passou a ocupar um espaço cada vez mais extenso no sistema de saúde brasileiro (MACERA; SAINTIVE, 2004).

A instituição pública responsável por atuar diretamente na regulação do setor de saúde suplementar é a Agência Nacional de Suplementar (ANS), autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, criada por meio da Lei 9.961 de 28 de janeiro de 2000. Uma de suas competências é articular-se com outros órgãos públicos de defesa do consumidor, cujas atribuições encontram pontos de contato e mesmo interseção (BRASIL, 2000).

A decisão de criação das agências reguladoras no Brasil surgiu com a reforma gerencial da administração pública iniciada em 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2000). E, com a implementação do Plano Nacional de Desestatização, por meio da Lei nº 9.472/97, deu-se início ao processo de consolidação das agências, sendo responsáveis pela regulação de setores-chave e mercados complexos como as telecomunicações, aviação civil, saúde suplementar, vigilância sanitária, transportes, energia elétrica, dentre outros (FURTADO, 2007). Elas compõem o setor das atividades exclusivas de Estado, ou seja, aquelas que envolvem o poder de Estado e que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A regulação destaca-se como uma forma contemporânea de ação do Estado. Em linhas gerais, refere-se ao modo como a coordenação entre empresas, cidadãos consumidores e os vários órgãos estatais se dá quanto à edição de normas, e cujo objetivo principal é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por suas características, requerem a interferência estatal (BRASIL, 2003a). A ANS regula um mercado que cresceu durante quase 40 anos sem nenhum referencial de Estado (CECHIN, 2008; PIETROBOM; PRADO; CAETANO, 2008), composto por mais de 50 milhões de clientes e cerca de duas mil empresas atuando no setor (BRASIL, 2010a).

A regulação da ANS é responsável por corrigir eventuais falhas de mercado em qualquer uma das três interações: cliente-operadora, operadora-prestador e prestador-cliente (CECHIN, 2008). Como existe uma diversidade de serviços de atenção à saúde e a avaliação da qualidade dos mesmos é subjetiva, a disseminação efetiva da informação é dificultada, ou seja, ocorre o problema de assimetria de informação (BAHIA, 2001). Como exemplo de falha decorrente desse problema, tem-se a seleção de risco: as operadoras tentam se proteger da combinação de baixos prêmios e alto potencial de custo, criando barreiras à entrada dos segurados no sistema (MACERA; SAINTIVE, 2004). Em síntese, os objetivos da regulação da ANS são a manutenção da estabilidade do mercado de planos de saúde, o controle da assimetria das informações e a maximização da participação do consumidor (ALMEIDA, 1998; SANTOS, 2006).

Segundo Santos (2006), o mercado de saúde suplementar pode se organizar das mais variadas formas e promover relacionamentos nos mais diversos campos, tornando as possibilidades de regulação extremamente diversificadas. O autor destaca atores como: Estado (Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, gestores estaduais e municipais, agências reguladoras), prestadores de serviços privados (hospitalares e

ambulatoriais), médicos e seus órgãos corporativos (Conselho Federal de Medicina, Associação Médica Brasileira e outras), os PROCON's (Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor) e demais órgãos de defesa do consumidor, além do Legislativo e do Judiciário.

Nesse processo, a ANS interage com diversos órgãos públicos que também se envolvem, direta ou indiretamente, na regulação do mercado de saúde suplementar, tais como: PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário, dentre outros (GIOVANELLA; RIBEIRO; COSTA, 2002; LIMA; LIMA 2010). Todavia, não há uma integração da atuação destes órgãos e de suas interfaces nas ações fiscalizatórias, sendo comum a desinformação, a ausência de mecanismos de coordenação e a superposição de funções (LAZZARINI, 2009).

Desse modo, muitas vezes ocorre morosidade no atendimento do cidadão, maiores custos para a fiscalização dos serviços e baixo grau de resolubilidade dos problemas, tornando a fiscalização da ANS pouco efetiva (SANTOS, 2006). A liderança dos planos de saúde por 10 anos seguidos no ranking de reclamações do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC (IDEC, 2010) e as mais de 200.000 demandas recebidas pelo *call center* da ANS no período de 2007 a 2010 (BRASIL, 2010a), demonstram a baixa efetividade na regulação deste setor.

Diante do exposto, o presente trabalho parte da premissa de que a constituição de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar no Estado do RS poderia contribuir para melhorar o desempenho das ações regulatórias no setor. Neste sentido, tem-se como questão central da presente pesquisa:

*Como se caracterizam as condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, de forma a melhorar o desempenho das ações regulatórias no setor?*

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar as condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, do

processo de regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, de forma a melhorar o desempenho das ações regulatórias no setor. Para tanto, tem como objetivos específicos:

1- Identificar as condições básicas necessárias para a criação de uma rede de órgãos públicos com atuação em determinado setor de atividades;

2- Caracterizar e identificar as funções dos órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS;

3- Identificar as necessidades/demandas do processo de regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, por consulta aos gestores dos órgãos envolvidos;

4- Relacionar as características e funções dos órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, com as necessidades/demandas do processo de regulação deste setor, por consulta aos gestores dos órgãos envolvidos;

5- Estruturar um conjunto de condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A relevância do estudo encontra-se no processo de análise das condições necessárias para a criação de uma rede no âmbito do setor público, com vistas ao aumento da efetividade de suas políticas regulatórias na área da saúde suplementar. Desse modo, representa uma oportunidade para o surgimento de novos estudos na comunidade acadêmica sobre redes na área pública, visto que é um objeto de estudo ainda em desenvolvimento, sendo que muitos dos conceitos sobre redes neste setor carecem de um tratamento teórico mais aprofundado (O'TOOLE, 1997; BÖRZEL, 1998; WACHHAUS, 2009).

Além disso, este é um tema relevante para o setor público, uma vez que a literatura aponta para o surgimento de uma nova forma de gestão pública, com base na concepção de redes como resposta aos processos de reestruturação do Estado e de seus relacionamentos com a sociedade (CASTELLS, 1999b; PECI, 2000; FLEURY; OUVÉNEY, 2007). É o surgimento de uma nova era, a “era da rede”, em substituição a grupos, hierarquias e

burocracias ultrapassados (AGRANOFF e McGUIRE, 2001a, p. 677), fazendo emergir o “Estado-rede”, mais flexível e conectado (CASTELLS, 1999b).

Ademais, em uma sociedade cada vez mais exigente, a legitimidade das organizações públicas, no longo prazo, está diretamente relacionada à efetividade dos serviços prestados (WILHEIM, 1999). As redes interorganizacionais, portanto, podem ser uma boa estratégia para uma maior acessibilidade e melhor qualidade na prestação dos serviços públicos (FLEURY; OUVÉNEY, 2007). Nesse sentido, o desafio que o Estado enfrenta, assim como as demais instituições da sociedade, é de reestruturar-se a partir de uma redefinição de sua própria existência, assim como de sua relação com as demais instituições (WILHEIM, 1999).

Assim, por se tratar de um tema contemporâneo, este estudo pode trazer uma contribuição teórica no âmbito do setor público, em especial para a área de atuação das agências reguladoras. Desse modo, possibilita um avanço nos temas relacionados principalmente à formação de redes entre instituições públicas, área pouco estudada no âmbito acadêmico, tendo em vista os ganhos que estão relacionados em uma atuação em rede, como uma maior eficiência e efetividade na prestação dos serviços públicos dos órgãos envolvidos.

Todavia, muitas são as dificuldades e os desafios administrativos apontados para a criação e manutenção das redes no âmbito da administração pública (FLEURY; OUVÉNEY, 2007). Assim, é preciso que antes sejam identificadas as condições necessárias para a criação de uma rede, com uma definição clara do papel de cada órgão público no processo e no estabelecimento de um fluxo adequado de informações, dentre outras questões que necessitam ser trabalhadas para que ela se torne efetiva na realidade.

Sendo assim, esta pesquisa justifica-se, pois: a) é um tema contemporâneo; b) as redes são consideradas uma forma organizacional estratégica para a administração pública responder às atuais demandas da sociedade, uma vez que lidam melhor com as turbulências e incertezas que caracterizam o ambiente atual (PECI, 2000; GOLDSMITH; EGGERS, 2006; FLEURY; OUVÉNEY, 2007); e, c) é um estudo que contribuirá para a compreensão de um processo que pode ocorrer em várias instituições do setor público, qual seja, a formação de redes interorganizacionais para a efetividade das políticas públicas e serviços prestados pelo Estado.



## 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para que o leitor possa acompanhar o desenrolar da construção pretendida, no capítulo 2, é apresentado o contexto do setor de saúde suplementar, além de ser descrito como ocorre a regulação deste mercado e órgãos públicos envolvidos neste processo.

No capítulo 3 é apresentada a fundamentação teórica acerca do tema, percorrendo-se os conceitos sobre redes interorganizacionais, suas tipologias, características, estruturas e condições necessárias para a criação desses arranjos. Além disso, é realizada uma análise das redes na administração pública e apresentada uma proposta de condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, a qual serviu de base para a realização da pesquisa.

Na seqüência, no capítulo 4, são descritos os procedimentos metodológicos do estudo, ou seja, o delineamento e desenho de pesquisa, bem como o processo de coleta e análise dos dados. Também, são emitidas considerações sobre a validade e confiabilidade da pesquisa.

Já no capítulo 5, é realizada a análise dos resultados obtidos com o estudo, sendo primeiramente descritos os resultados por órgão analisado e, logo após, são analisadas as condições necessárias para a criação da rede, tomando-se por base as categorias propostas.

Por fim, no capítulo 6, são apresentadas as conclusões e contribuições da pesquisa, bem como são delineadas suas limitações, sendo ainda realizadas sugestões para possíveis estudos futuros.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR E A REGULAÇÃO DESTE MERCADO NO ESTADO DO RS**

Este capítulo apresenta uma contextualização do setor de saúde suplementar, sendo descritos o histórico da sua formação no Brasil, as principais dificuldades enfrentadas e como surgiu a regulação deste mercado. Em seguida, são apresentadas as características da regulação da saúde suplementar no Brasil, além de ser descrito o processo regulatório da ANS, com ênfase às atividades fiscalizatórias. Logo após, é abordado o processo de regulação da ANS no setor de saúde suplementar do Estado do RS, por meio do seu Núcleo Regional, sendo especificados o fluxo regulatório e a avaliação de desempenho e/ou controle de resultados. Por fim, são caracterizados os demais órgãos públicos que se envolvem no processo de regulação da saúde suplementar, quais sejam: PROCON's, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário.

### **2.1 HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL**

O surgimento do setor de saúde suplementar no Brasil ocorreu a partir da década de 1930, com a incorporação da assistência médica como benefício aos trabalhadores brasileiros (CARVALHO; CECÍLIO, 2007). Porém, a expansão do setor no mercado brasileiro iniciou-se na década de 60, por meio das empresas médicas (medicina de grupo). A assistência médica nas empresas era financiada por meio de convênios com a Previdência Social, onde elas assumiam a responsabilidade pela saúde dos trabalhadores, tendo em troca uma dispensa de contribuição ao sistema nacional de assistência (BAHIA, 2001; MACERA; SAINTIVE, 2004; FIGUEIREDO, 2006).

Já a década de 80 foi considerada uma das mais promissoras para a área de saúde, com grandes avanços obtidos por meio de políticas públicas setoriais graças à intervenção da sociedade, sendo observado um crescimento da atenção à saúde no setor suplementar (BAHIA, 2001; BAHIA; VIANA, 2002; BRASIL, 2004; PIETROBON; PRADO; CAETANO, 2008). E, com a Constituição brasileira de 1988, além dos serviços públicos de

saúde, o Poder Público admitiu que as ações e serviços de saúde também pudessem ser prestados pela iniciativa privada.

Nesse sentido, fora os serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pessoas físicas e jurídicas (hospitais, clínicas, operadoras de planos de saúde) poderiam prestar esses serviços mediante uma contraprestação dos beneficiários (FIGUEIREDO, 2006). Ou seja, a partir de 1988, o setor de saúde suplementar passou a ser oficialmente caracterizado como aquele em que a assistência à saúde é exercida por entidades privadas e financiada diretamente pelos consumidores.

## 2.2 DIFICULDADES DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL E SURGIMENTO DO MARCO REGULATÓRIO

Nos anos 1990, houve um forte incremento das taxas de crescimento dos planos e seguros de saúde privados com a perspectiva de aumento do poder de compra de expressivo contingente populacional (BAHIA, 2001; FIGUEIREDO, 2006). Assim, embora as questões não sejam específicas da assistência médica, a grandeza e interação de certos problemas são especialmente relevantes nos mercados de saúde, onde há um consenso na literatura sobre as especificidades do mercado de serviços de assistência médica, suas externalidades e as dificuldades decorrentes dos planos/seguros contra os riscos em saúde (ALMEIDA, 1998).

Desse modo, destacam-se algumas dificuldades decorrentes de determinados comportamentos neste setor, tanto dos consumidores, quanto das empresas, tais como: a) risco moral; b) seleção adversa; e c) seleção de riscos (ALMEIDA, 1998; BAHIA, 2001; MACERA; SAINTIVE, 2004; FIGUEIREDO, 2006; CECHIN, 2008).

O risco moral refere-se à mudança de comportamento do consumidor, com o aumento da utilização de serviços, em função de não ter que suportar o custo total do atendimento. Ou seja, usa os serviços médicos cobertos mais do que se estivesse pagando diretamente por eles. Já a seleção adversa, consiste na auto-exclusão dos consumidores que têm gastos com saúde esperados inferiores ao valor cobrado no mercado. A exclusão desses consumidores eleva o custo médio do atendimento, levando a um aumento do valor e nova exclusão dos consumidores. Assim, o resultado será um processo progressivo de aumento de preços. A seleção de risco, por sua vez, surge quando, para protegerem-se contra a combinação de

baixos prêmios e alto potencial de custo, as empresas criam barreiras à entrada dos segurados no sistema, excluindo os de alto risco, tais como os idosos ou portadores de certas doenças, como câncer e AIDS.

Outros problemas, como a informação incompleta e a assimetria de informação, estão relacionados com essas falhas do mercado e se referem tanto aos consumidores quanto às operadoras e aos prestadores de serviços, pois o conhecimento sobre a melhor forma de controlar a saúde é altamente mutável no tempo, além da velocidade do desenvolvimento tecnológico do setor (ALMEIDA, 1998; BAHIA; VIANA, 2002).

Neste sentido, diante da complexidade do mercado, da falta de conhecimento técnico sobre como as operadoras estariam atuando com a popularização dos planos de saúde, e com o aumento das reclamações dos consumidores contra as empresas de assistência privada à saúde, houve consenso em torno da necessidade de intervenção estatal no setor de saúde suplementar e da criação de um marco legal para a regulamentação do mesmo (BAHIA; VIANA, 2002; FIGUEIREDO, 2006). Desta forma, a partir de 1998, com a aprovação da Lei n.º 9.656, a regulamentação dos planos de saúde começa a ocorrer no Brasil.

### 2.3 CARACTERÍSTICAS DA REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL

A regulação pode ser entendida como a capacidade de intervir nos processos de prestação de serviços, alterando ou orientando a sua execução, por meio de mecanismos indutórios, normatizadores, regulamentadores ou restritores (SANTOS, 2006). Assim, a atividade regulatória envolve a implementação técnica dos conceitos indispensáveis para a consecução de uma política pública, a qual busca concretizar interesses da coletividade cuja responsabilidade foi atribuída ao Estado, que a implementa por meio de Agências Reguladoras (CUNHA, 2003). O regulador interpreta, com atos normativos e de consentimento, fiscalização e sanção, os princípios que orientam a atribuição de um direito de ingresso e permanência no mercado (BRASIL, 2003b; CUNHA, 2003).

Desse modo, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) é o órgão responsável pela regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades relativas à assistência suplementar à saúde. A ANS foi criada pela Lei 9.961/2000, cerca de um ano e meio após o

início do processo de regulação do setor de saúde suplementar no Brasil, passando a regular um mercado que cresceu durante quase 40 anos sem nenhum referencial de Estado (CECHIN, 2008; PIETROBOM; PRADO; CAETANO, 2008). Atualmente, cerca de duas mil empresas atuam no setor de saúde suplementar, num mercado composto por mais de 50 milhões de clientes e com aproximadamente 70 mil estabelecimentos de saúde (BRASIL, 2010a).

Os principais agentes do mercado de saúde suplementar são os clientes (beneficiários), os prestadores ou provedores de serviço (hospitais, médicos, clínicas e laboratórios), as operadoras de planos e seguros, o órgão regulador e a indústria de equipamentos, materiais e fármacos, que fornece os insumos ao mercado (CECHIN, 2008).

Dentre as modalidades de seguros e operadoras de planos de assistência à saúde destacam-se (MACERA; SAINTIVE, 2004; FIGUEIREDO, 2006; CECHIN, 2008):

a) Administradoras: são empresas que administram exclusivamente planos de assistência à saúde ou planos financiados por operadoras;

b) Cooperativa médica e odontológica: são sociedades de pessoas sem fins lucrativos que operam planos privados de assistência à saúde. Nessa modalidade, os médicos e odontólogos são simultaneamente sócios e prestadores de serviços e recebem pagamento de forma proporcional à produção de cada um;

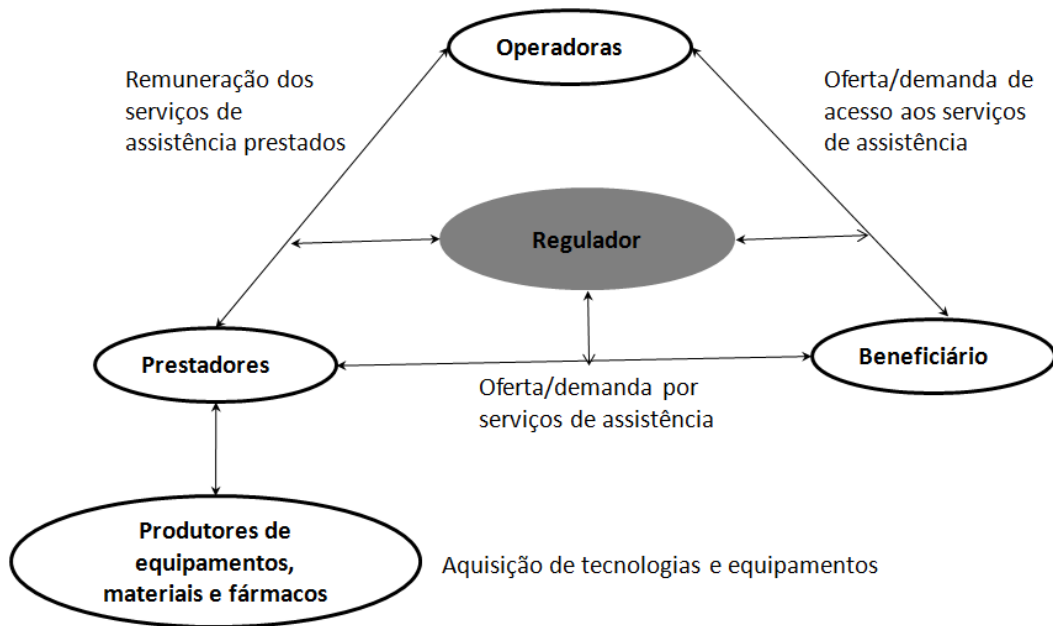
c) Autogestão: engloba organizações públicas ou privadas que, por meio de seu departamento de recursos humanos, operam serviços de assistência à saúde ou responsabilizam-se pelo plano de saúde destinado exclusivamente a empregados ativos, aposentados, pensionistas e ex-empregados;

d) Filantropia: são entidades sem fins lucrativos que obtiveram certificado de entidade filantrópica junto aos órgãos públicos competentes;

e) Medicina e odontologia de grupo: são as demais empresas ou entidades que operam no setor e que não estão classificadas nas modalidades anteriores;

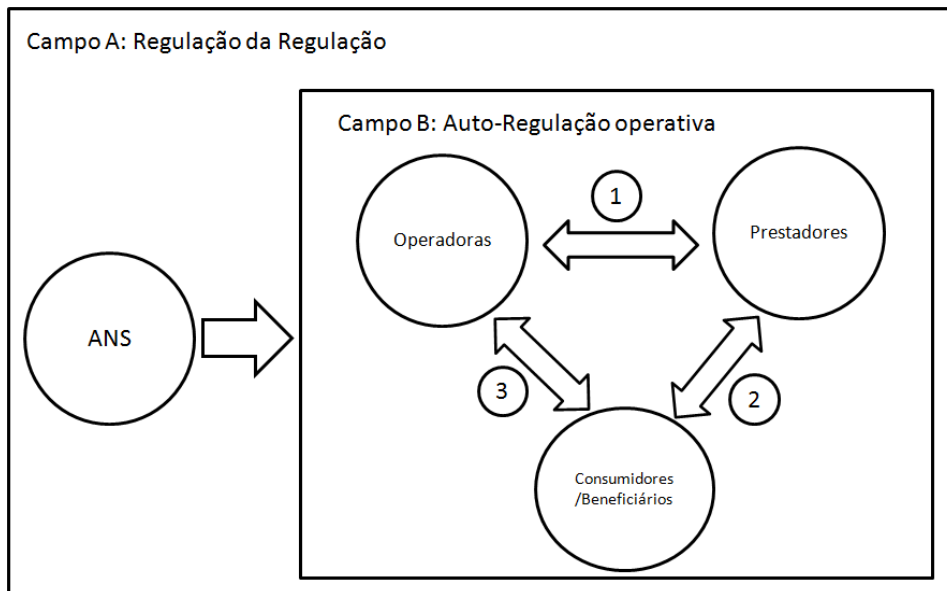
f) Seguro-Saúde: entidade seguradora que cobre ou reembolsa gastos com assistência médica, ao prestador ou ao segurado, segundo condições estabelecidas em contrato.

Assim, na saúde suplementar ocorrem várias interações entre seus agentes, sendo que o setor adquire várias formas, seja na prestação assistencial, nas relações organizacionais e contratuais com prestadores e beneficiários dos serviços, seja na oferta de serviços, exigindo um maior conhecimento dos agentes e de suas peculiaridades para uma adequada regulação do setor (BRASIL, 2004). A Figura 1, apresentada na seqüência, demonstra como ocorre a interação entre os agentes do mercado de saúde suplementar.



**Figura 1 - A organização do mercado de saúde suplementar**  
 Fonte: Adaptado de Cechin (2008).

Ademais, a compreensão da dimensão do processo regulatório na saúde suplementar pode ser feita a partir da contribuição de Cecílio (2003) que propõe um diagrama para a visualização da cartografia do campo regulatório da ANS (Figura 2).



**Figura 2 - A Cartografia do campo regulatório da ANS**  
 Fonte: Cecílio (2003, p. 12).

O campo A corresponde à regulação da regulação ou macrorregulação, ou seja, ao campo constituído pela legislação e regulamentação de nível macro sobre as operadoras de planos e seguros saúde: as Leis 9.656/98 e 9.961/2000, as resoluções normativas,

operacionais, instruções e o conjunto da legislação existente sobre a saúde suplementar. Já o Campo B constitui o campo da regulação operativa ou microrregulação, ou seja, as formas de regulação que se estabelecem entre operadoras, prestadores e consumidores/beneficiários e que se constitui na base do mercado privado de saúde.

Segundo Santos (2006), a microrregulação traduz a rotina de operação do sistema, sendo as regras estabelecidas na macrorregulação. Ou seja, é onde se articulam as respostas do sistema para o conjunto dinâmico das demandas dos agentes, operacionalizando o acesso aos serviços e implicando numa avaliação do que foi planejado nos vários tipos de assistência. Enfim, refere-se ao acesso em si, traduzindo na operação do sistema as regras estabelecidas na macrorregulação. Assim, torna-se fundamental que, além da macrorregulação, se desenvolvam mecanismos para intervir sobre a microrregulação, ou seja, nas relações entre operadoras, clientes (beneficiários) e prestadores de serviços de saúde (CECÍLIO, 2003).

Neste sentido, a regulação da ANS é responsável por corrigir eventuais falhas de mercado em qualquer uma das interações – clientes-operadoras, operadoras-prestadores e prestadores-clientes –, tais como: a) assimetria de informações entre clientes (beneficiários), operadoras e prestadores de serviços; b) exclusão de beneficiários do sistema (seleção de risco); e c) utilização da rede de atendimento do SUS pelos consumidores dos planos de saúde privados (FIGUEIREDO, 2006; CECHIN, 2008). Em síntese, os objetivos da regulação da ANS são a manutenção da estabilidade do mercado de planos de saúde, o controle da assimetria de informações e a maximização da satisfação do consumidor (ALMEIDA, 1998; SANTOS, 2006; MAGALHÃES JÚNIOR; SANTOS, 2007).

No Quadro 1 são apresentadas as principais características da regulação do setor de saúde suplementar no Brasil.

<b>Característica</b>	<b>Descrição</b>
<b>Tamanho do mercado</b>	Cerca de 50 milhões de clientes, mais de duas mil operadoras e mais de setenta mil estabelecimentos de saúde atuando no setor.
<b>Órgão regulador</b>	Agência Nacional de Saúde suplementar (ANS): agência reguladora vinculada ao Ministério da Saúde, responsável pela regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades relativas à assistência suplementar à saúde.
<b>Agentes do mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os clientes (beneficiários);</li> <li>- Os prestadores ou provedores de serviço (hospitais, médicos, clínicas e laboratórios);</li> <li>- As operadoras de planos e seguros;</li> <li>- O órgão regulador; e</li> <li>- A indústria de equipamentos, materiais e fármacos, que fornece os insumos ao mercado.</li> </ul>

<b>Característica</b>	<b>Descrição</b>
<b>Tipos de operadoras de planos e seguros saúde no Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administradoras</li> <li>- Medicinas/odontologias de grupo</li> <li>- Cooperativas médicas/odontológicas</li> <li>- Filantropias</li> <li>- Autogestões</li> <li>- Seguros-saúde</li> </ul>
<b>Objetivos da Regulação</b>	<p>Corrigir eventuais falhas de mercado em qualquer uma das interações: clientes-operadoras, operadoras-prestadores e prestadores-clientes.</p> <p>Em síntese: manter a estabilidade do mercado, o controle da assimetria das informações e a maximização da participação do consumidor.</p>

**Quadro 1 - Características da regulação do setor de saúde suplementar no Brasil**

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 2.4 O PROCESSO DE REGULAÇÃO DA ANS NO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR

O setor de saúde suplementar organiza-se de várias formas e promove relacionamentos nos mais diversos campos, sendo as possibilidades de regulação extremamente diversificadas (SANTOS, 2006). Destacam-se a regulação de preço, de entrada de novas empresas no mercado, de qualidade e assistencial (SANTOS, 2006; CECHIN, 2008).

Para realizar esta regulação, a ANS dispõe de uma regulamentação produzida a partir do início do marco regulatório do setor (criação da Lei 9656/98), a partir da edição de Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e Resoluções Normativas (RN), as quais são as resoluções de maior impacto sobre o mercado (SANTOS, 2006). Assim, o processo regulatório do setor de saúde suplementar inicia-se a partir da edição de atos administrativos (regulamentações) por parte da ANS, cujo objetivo é garantir a vontade do Estado e implementar as políticas públicas definidas para o setor (FIGUEIREDO, 2006).

Todavia, para que essa regulamentação seja efetiva, a fiscalização se constitui numa ação central da ANS dentro do processo regulatório, sendo desenvolvida de duas formas: direta ou reativa e indireta ou pró-ativa (MACERA; SAINTIVE, 2004). A direta ou reativa é exercida a partir da apuração de denúncias e representações, sendo mais frequentes as relacionadas à natureza dos contratos e a imposições unilaterais das empresas, tais como (ANDRÉA, 2002): a) falhas na cobertura e exclusão de procedimentos; b) cobrança ou cobertura irregular para portadores de doenças pré-existentes; c) exigências indevidas para a admissão do paciente; d) erro nas condições de validade e de rescisão do contrato; e) prazos de carências irregulares; f) descumprimento das normas de atendimentos de urgência e



emergência; g) insuficiência na abrangência geográfica do plano de saúde; e h) falta de cobertura para doenças crônicas e degenerativas.

Já a indireta ou pró-ativa, é exercida por meio de diligências preventivas e programadas nas operadoras e pelo acompanhamento e monitoramento das operadoras, com base em informações periódicas (assistenciais, econômico-financeiras e cadastrais) e do cruzamento sistemático de todas as informações disponíveis, inclusive da incidência de reclamações e aplicação de multas (MACERA; SAINTIVE, 2004).

O regime por regulação de agência também se integra às iniciativas de defesa dos consumidores, buscando compensar as assimetrias existentes entre os agentes do mercado e reduzir as falhas decorrentes dessas assimetrias (MACERA; SAINTIVE, 2004). A Lei nº 8.078/90, que instituiu o CDC, estabelece, no artigo 4º, inciso I, como um de seus princípios o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (BRASIL, 1990). E as ações de fiscalização da ANS, que se inserem no processo regulatório, contemplam este princípio estabelecido no CDC (BRASIL, 2000).

Portanto, a regulação no mercado de saúde suplementar é realizada pela ANS e pela indução institucional dos demais órgãos públicos que atuam na defesa dos direitos dos consumidores.

Cabe salientar, por fim, que a Diretoria de Fiscalização (DIFIS) é o órgão responsável pela coordenação das atividades fiscalizatórias da ANS, contemplando o apoio aos consumidores e a articulação com os órgãos de defesa do consumidor (CUNHA, 2003; FIGUEIREDO, 2006). Já os Núcleos Regionais da ANS, os quais estão presentes nos Estados da Bahia, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e também no Distrito Federal, são responsáveis pela execução dessas atividades, tendo como foco o cumprimento das regulamentações produzidas para regular o setor de saúde suplementar no âmbito de suas localidades, por meio de fiscalizações diretas e indiretas.

## 2.5 O PROCESSO DE REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR NO ESTADO DO RS

No mercado de saúde suplementar do Estado do RS, a ANS desenvolve seu processo regulatório por meio da fiscalização, a qual é efetivada por seu Núcleo Regional localizado na

cidade de Porto Alegre. Esse mercado (RS) é composto por cerca de 2,3 milhões de clientes, mais de 500 operadoras em atividade e mais de 6.000 estabelecimentos de saúde que atendem planos privados de saúde (BRASIL, 2010a). Para impor sua regulamentação neste mercado, a ANS atua apenas no âmbito administrativo, possuindo poder de polícia administrativa, o qual abrange desde a solicitação de informações, até a imposição de penalidades administrativas, independente das responsabilidades civil e penal estabelecidas no CDC e na legislação penal e cível (CUNHA, 2003).

Assim, dentro do processo de regulação do setor de saúde suplementar, o poder de fiscalização é a principal competência da ANS no Estado do RS. Por meio do seu Núcleo Regional, executa suas atividades regulatórias com foco no cumprimento das regulamentações produzidas para regular o setor, a partir da fiscalização direta e indireta. Assim, atua sob a perspectiva dos direitos dos consumidores, focando-se nos contratos celebrados e na relação de consumo, garantindo que as normas produzidas sejam respeitadas e impedindo que as empresas desprezem os direitos e os interesses dos beneficiários.

As atribuições dos Núcleos Regionais da ANS, dentre os quais destaca-se o Núcleo do RS, estão definidas no Regimento Interno da Agência, quais sejam:

- a) Realizar o atendimento aos consumidores/beneficiários de planos privados de assistência à saúde;
- b) Proceder à mediação ativa dos interesses com vistas à produção do consenso na solução dos casos de conflito, aplicando as regras pertinentes;
- c) Receber as denúncias de supostas irregularidades no exercício da atividade de assistência suplementar à saúde e apurar os fatos a elas relacionados, lavrando o competente auto de infração, conforme o caso;
- d) Instaurar e conduzir os processos administrativos iniciados de ofício ou em decorrência de denúncia encaminhada por consumidor/beneficiário, a fim de apurar infrações à legislação de saúde suplementar;
- e) Julgar em primeira instância, por delegação do Diretor de Fiscalização, o processo administrativo sancionador;
- f) Proceder ao arquivamento de denúncia e dos processos administrativos extintos;
- g) Encaminhar solicitação de informações técnicas às áreas da ANS para a necessária instrução processual, com o apoio da Diretoria Adjunta da DIFIS;
- h) Proceder ao juízo preliminar para a celebração de Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta - TCAC quando houver solicitação formal nos autos de processo administrativo sancionador, para encaminhamento posterior à Gerência-Geral de Ajuste e Recurso;
- i) Participar de ações de articulação com órgãos e entidades integrantes do SNDC e da sociedade civil organizada, em apoio à Gerência-Geral de Relacionamento Institucional;
- j) Gerir os recursos destinados a suprir as necessidades imediatas do serviço e atuar de forma integrada com o órgão de administração e finanças da ANS e o apoio da Secretaria-Geral; e
- k) Promover, no âmbito de suas competências, a análise, instrução e a resposta de consultas, requerimentos, e requisições de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Judiciária e da Defensoria Pública, bem como das áreas da ANS, encaminhando o expediente, conforme o caso, à Procuradoria Federal junto a ANS ou

ao setor da Diretoria com atribuição para a devida apuração, autuação e processamento (BRASIL, 2009b).

Já as resoluções relacionadas com a fiscalização dispõem sobre a aplicação de penalidades às operadoras, onde se definiu um amplo campo de atuação e controle à ANS, tais como (SANTOS, 2006): a) pelo não fornecimento de informações periódicas ou eventuais à ANS; b) por exigir exclusividade de prestador de serviço ou por restringir, por qualquer meio, a liberdade do exercício de atividade profissional; c) pela cobrança de taxas na renovação dos seus contratos; d) por recusa da participação de consumidores, em planos de assistência à saúde, em razão da idade, doença ou lesão pré-existente; e) pela comercialização de produtos não registrados na ANS; f) pelo não cumprimento de normas relativas às garantias dos direitos dos consumidores; g) pela suspensão unilateral dos contratos com os consumidores; h) por aplicar reajustes ao consumidor, acima do contratado ou do percentual autorizado pela ANS; e, g) por deixar de garantir as coberturas obrigatórias regulamentadas, dentre outras.

Em síntese, o processo regulatório do setor de saúde suplementar no Estado do RS centra-se nas atividades voltadas para a fiscalização das operadoras, com o objetivo de garantir o cumprimento das regulamentações produzidas pela ANS e preservar os direitos e os interesses dos consumidores.

### **2.5.1 O Fluxo do Processo Regulatório do Setor de Saúde Suplementar no Estado do RS**

O fluxo do processo regulatório do setor de saúde suplementar no Estado do RS é determinado pelas atividades de fiscalização praticadas, as quais se centram na apuração de infrações à legislação do setor, por meio da instauração de processos administrativos sancionadores (BRASIL, 2006). A ANS, por meio de seus fiscais, inicia o processo de apuração de infrações a partir do recebimento de uma denúncia ou por meio de inspeções espontâneas.

Nas fiscalizações diretas ou reativas, o fiscal possui a incumbência de buscar fatos e dados (indícios ou provas) que possam contribuir para a comprovação de existência ou não de uma infração. Para tanto, pode requisitar informações da operadora e encaminhar solicitação de informações às Unidades da ANS, ao beneficiário interessado, ou ao prestador de serviço. Ao final desta etapa o fiscal pode tomar uma das seguintes decisões:

a) determinar o arquivamento do processo numa das seguintes hipóteses: restando caracterizada a inexistência da infração, quando há reparação imediata e espontânea dos prejuízos ou danos eventualmente causados, pela impossibilidade de comprovação de conduta infrativa à Lei nº 9.656/98 e sua regulamentação, ou a natureza coletiva do fato objeto de outro processo em trâmite ou transitado em julgado;

b) lavrar o auto de infração e intimar a operadora para apresentar defesa, restando caracterizada a existência de indícios ou provas suficientes da prática da infração.

Na hipótese de lavratura do auto de infração, o processo passa para a etapa de elaboração de parecer e minuta de decisão, a qual pode resultar no arquivamento do processo ou aplicação de sanção. Esta etapa é realizada por outro fiscal (parecerista), e tem como objetivo subsidiar o julgamento do Diretor de Fiscalização ou servidor por ele designado, encerrando-se assim as atividades fiscalizatórias (BRASIL, 2006). Após o julgamento em primeira instância, cabe ainda um último recurso da decisão para a Diretoria Colegiada. Da decisão da Diretoria Colegiada não cabe recurso, havendo esgotamento da instância administrativa (CUNHA, 2003; FIGUEIREDO, 2006).

Já as fiscalizações indiretas ou pró-ativas são desenvolvidas por um conjunto de ações de caráter pró-ativo, sistemático e planejado. A Diretoria de Fiscalização da ANS, a partir da elaboração de um plano de fiscalização, define as operadoras a serem fiscalizadas e o cronograma de trabalho a ser cumprido durante o período de 12 meses (BRASIL, 2010c). A partir deste plano, o Núcleo da ANS no Estado do RS é designado para executar as atividades fiscalizatórias de sua competência. O conteúdo das operações de fiscalização é dividido em dois módulos: análise econômico-financeira e análise técnico-assistencial, a qual é subdividida em análise técnico-assistencial médica e análise técnico-assistencial odontológica.

Assim, os fiscais procedem ao levantamento de informações sobre o mercado selecionado e as operadoras fiscalizadas a partir dos bancos de dados da ANS, de informações requisitadas às operadoras fiscalizadas e de informações colhidas junto a entidades públicas e privadas. A partir da obtenção das informações, são efetuadas diligências de fiscalização nas dependências das operadoras e nos seus prestadores de serviços. Após a análise da documentação arrecadada, são elaborados relatórios preliminares da situação de cada operadora, onde são descritas as ações efetuadas pelas equipes de fiscalização, com as indicações das infrações identificadas, das boas práticas observadas e das características que permitam avaliar a qualidade da assistência prestada ao consumidor (BRASIL, 2010c).

A ANS, de posse dos relatórios, procede à intimação da operadora, dando-lhe um prazo para prestar esclarecimentos sobre os conteúdos dos relatórios. Esgotado o prazo para a apresentação de esclarecimentos, os fiscais passam a seguir os procedimentos das fiscalizações diretas ou reativas conforme descrito anteriormente.

Destaca-se que os órgãos de defesa do consumidor também participam do fluxo do processo regulatório da saúde suplementar no Estado do RS, por meio das fiscalizações diretas ou reativas (recebimento de denúncias).

No Quadro 2 é apresentada uma síntese do fluxo do processo regulatório da saúde suplementar no Estado do RS.

<b>Atividade</b>	<b>Descrição</b>	<b>Órgãos envolvidos</b>
A	Recebimento das demandas/reclamações.	ANS, PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor), Poder Judiciário
B	Fiscalização direta ou reativa.	ANS, PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor), Poder Judiciário
C	Requisição de informações às operadoras, solicitação de informações às Unidades da ANS, ao beneficiário interessado, ou ao prestador de serviço.	ANS, PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor), Poder Judiciário
D	Lavratura de auto de infração	ANS
E	Aplicação de sanções: advertências e multas pecuniárias	ANS
F	Apuração de infrações à legislação de proteção ao consumidor.	PROCON
G	Ações coletivas destinadas à defesa dos interesses individuais homogêneos e ações penais contra condutas típicas descritas no CDC e demais leis.	Ministério Público (Núcleos de Defesa do Consumidor)
H	Defesa do direito individual disponível e não-homogêneo e dos direitos e interesses coletivos do consumidor, da criança e do adolescente e do idoso.	Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor)
I	Decisões relativas ao direito individual conforme a legislação em vigor.	Judiciário
J	Fiscalização indireta ou pró-ativa.	ANS
K	Fiscalização nas dependências das operadoras e dos seus prestadores de serviços.	ANS

**Quadro 2 - Fluxo do processo regulatório da saúde suplementar no Estado do RS**

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **2.5.2 A Avaliação do Desempenho e/ou Controle dos Resultados do Processo Regulatório da Saúde Suplementar no Estado do RS**

A avaliação de desempenho e/ou controle dos resultados das agências reguladoras e, conseqüentemente, do processo regulatório da saúde suplementar constitui-se em um desafio, tendo em vista as características do campo regular, tais como: a) a inexpressiva experiência brasileira com as práticas da regulação; b) o pouco desenvolvimento da prática de avaliação do impacto social da ação reguladora; c) a divergência e a diversidade de interesses em disputa e o desequilíbrio de poder entre os atores; d) a dificuldade de se estabelecer um sistema de avaliação, devido à permanente (re)definição dos objetivos da Agência em resposta ao jogo de interesses sobre os quais a ação reguladora intervém; e) as tensões entre as perspectivas técnica e política da avaliação (CAMPOS; SANTIAGO Jr, 2003).

Apesar dessas dificuldades, a ANS iniciou, em 2004, o desenvolvimento do Programa de Qualificação da Saúde Suplementar. O programa faz parte da política de qualificação do setor, cujo propósito central é produzir uma melhoria da qualidade da atenção à saúde e do processo regulatório do mercado. A ênfase é dada na qualificação do papel de todos os atores envolvidos, sendo norteados pelos seguintes princípios: avaliação sistemática e progressiva de indicadores; perspectiva de sistema; e, a análise do impacto das ações de saúde nos beneficiários de planos de saúde (BRASIL, 2010b). O programa desdobra-se em dois componentes (BRASIL, 2010b):

a) Avaliação da Qualidade das Operadoras: processo contínuo de indução da qualidade dividido nas dimensões de atenção à saúde (avalia as ações de promoção, prevenção e assistência à saúde prestada aos beneficiários de planos privados de saúde), econômico-financeira (avalia a situação econômico-financeira da empresa e sua capacidade de custear o conjunto das ações e serviços de saúde), estrutura e operação (avalia a capacidade das operadoras de oferecerem uma rede assistencial suficiente e adequada aos requisitos exigidos e de cumprirem suas obrigações técnicas e cadastrais junto à ANS) e satisfação dos beneficiários;

b) Avaliação da Qualidade Institucional da ANS: busca medir os graus de desempenho da ANS diante de sua missão institucional, a partir da aferição de um conjunto de indicadores que compõem o Índice de Desempenho Institucional (IDI). Avalia, assim, o

desenvolvimento de suas competências de regulação, normatização, controle, fiscalização, avaliação e monitoramento da assistência suplementar à saúde.

Tanto o componente de qualidade das operadoras como o componente de avaliação institucional são aferidos por índices de desempenho, calculados a partir da análise de indicadores definidos pela ANS. Em relação ao componente de Qualidade Institucional, pretende-se que a ANS também aprimore continuamente seus processos de trabalho, buscando a eficiência e efetividade da regulação desenvolvida (BRASIL, 2010b).

A partir do ano de 2009, a avaliação institucional da ANS foi reformulada, com a proposta de uma nova metodologia de construção de indicadores, partindo-se de uma maior compreensão dos processos de trabalho, sendo incorporados quatro eixos direcionais:

a) Qualificação da Saúde Suplementar (QSS): denota o padrão de qualidade oferecido aos beneficiários, com enfoque na linha do cuidado e nas ações de promoção e prevenção na saúde;

b) Desenvolvimento Institucional (DI): detalha o desenvolvimento e organização interna da Agência (gestão de seus recursos humanos e financeiros, monitoramento e melhoria de seus processos de trabalho, gestão da informação e do conhecimento);

c) Sustentabilidade do Mercado (SM): evidencia se as atividades de fiscalização, controle e regulação do mercado apresentam eficiência para garantir que as operadoras se apresentem com solvência e garantam atenção à saúde de qualidade para seus beneficiários;

d) Articulação Institucional (AI): demonstra o grau de articulação da ANS com o SUS (ressarcimento do sistema público pelo atendimento de beneficiários de planos de saúde) e com os órgãos do SNDC (maior eficiência e resolutividade nas ações de fiscalização).

O desempenho dos indicadores nestes eixos direcionais, nos anos de 2009 e 2010, é descrito na Tabela 1, apresentada na seqüência.

**Tabela 1- Indicadores por eixo direcional e seus respectivos desempenhos (2009 e 2010)**

Eixo direcional	Quantidade de indicadores		Indicadores que cumpriram a meta		Índice de Desempenho por eixo Direcional	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Qualificação da Saúde Suplementar	2	-	0	-	0,69	-
Desenvolvimento Institucional	9	6	7	3	0,89	0,93
Sustentabilidade do Mercado	10	6	5	2	0,77	0,65
Articulação Institucional	5	4	3	0	0,92	0,69
Índice de Desempenho Institucional (IDI)					0,82	0,73

Fonte: adaptado de Brasil (2010e).

Observa-se que no ano de 2010 foram feitos alguns ajustes na grade de indicadores por eixo direcional, apresentando uma quantidade inferior ao estipulado em 2009. Além disso, é possível perceber uma queda no cumprimento das metas, pois enquanto 58% dos indicadores propostos em 2009 conseguiram atingir as metas estipuladas, no ano de 2010 este percentual foi de apenas 31%. Conseqüentemente, o resultado da média final do IDI de 2010 (0,73) apontou para uma ligeira queda no desempenho em relação ao ano de 2009, cujo IDI foi de 0,82.

Esses dados representam o desempenho da regulação do setor de saúde suplementar em um mercado que possui cerca de duas mil empresas e mais de 50 milhões de clientes, conforme comentado anteriormente. Já em relação ao Estado do RS, a evolução do número de operadoras e beneficiários no setor de saúde suplementar entre os anos 2007 e 2009 é apresentada na Tabela 2.

**Tabela 2 - Evolução do número de operadoras e beneficiários no setor de saúde suplementar do Estado do RS (2007 a 2009)**

Mercado	Número de Operadoras no Estado do RS			Beneficiários (em milhões)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<b>Médico-Hospitalar</b>	487	463	463	2.028	2.204	2.507
<b>Odontológico</b>	112	106	111	195	211	234
<b>TOTAL</b>	599	569	574	2.223	2.425	2.741

Fonte: adaptado de Brasil (2010d).

Cabe destacar que, no período decorrido, a ANS possuía em seu Núcleo Regional do Estado do RS apenas cinco fiscais para atender as demandas do setor, resultando numa relação de quase quinhentos mil beneficiários para cada fiscal. O número de processos abertos por estes fiscais, o passivo médio de processos no Núcleo e as multas aplicadas nos anos de 2008 e 2009 constam na Tabela 3.

**Tabela 3 - Processos abertos, passivo médio e multas aplicadas pelo Núcleo Regional da ANS no Estado do RS (2008 e 2009)**

Ano	Processos Abertos	Passivo médio de processos	Multas Aplicadas (em milhões)
<b>2008</b>	483	259	R\$ 8.000
<b>2009</b>	680	470	R\$ 9.000
<b>TOTAL</b>	1163	-	R\$ 17.000

Fonte: adaptado de Brasil (2010f).

A partir da visualização da Tabela 3, identifica-se um aumento de 40% no número de processos abertos entre os anos 2008 e 2009, com um aumento do passivo médio em mais de 200 processos, uma vez que o número de fiscais permaneceu o mesmo, apesar do crescimento



da demanda. O valor das multas aplicadas permaneceu mais ou menos estável, girando na faixa de oito a nove milhões de reais, porém representa um valor bastante considerável. Entretanto, apesar do volume das multas aplicadas, a demanda cresceu, podendo-se inferir que estas não acarretaram em melhoria dos serviços aos beneficiários do setor de saúde suplementar no Estado do RS.

Destacam-se, também, os processos judiciais relacionados com a área de saúde que tramitam no Tribunal de Justiça do Estado do RS. Segundo levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no mês de janeiro de 2010, tramitavam neste Tribunal mais de 113.000 ações judiciais relacionados à saúde. Neste quantitativo constam ações tanto do setor público quanto do setor privado, porém, conforme relato de um desembargador que atua na área, são analisados cerca de 800 processos/mês relacionados com planos e seguros de saúde.

Por fim, a Defensoria Pública do Estado do RS, no ano de 2009, considerando somente sua atuação na área do idoso, ingressou com vinte e nove ações coletivas para questionar aumentos abusivos dos planos de saúde.

Desse modo, considerando os dados acima apresentados, é possível identificar que existem problemas de efetividade no processo de regulação da saúde suplementar no Estado do RS.

## 2.6 ÓRGÃOS PÚBLICOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR

A articulação com os órgãos de defesa do consumidor é uma atividade que compete à Diretoria de Fiscalização da ANS e, conseqüentemente, ao seu Núcleo Regional no Estado do RS. Esta articulação tem como objetivo realizar a proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde (FIGUEIREDO, 2006) e evitar conflitos e a duplicidade de regulações, ou seja, a superposição de funções, com várias estruturas administrativas gerando despesas para uma mesma ação e confusão para os agentes regulados (CUNHA, 2003). Neste processo, a ANS, no Estado do RS, pode interagir com diversos órgãos públicos que também se envolvem na regulação do mercado de saúde suplementar, tais

como: PROCON (Estadual e Municipal), Ministério Público (Estadual e Federal), Defensoria Pública Estadual e Poder Judiciário.

### **2.6.1 Os PROCON's Estaduais e Municipais**

Os PROCON's estão sediados nas Capitais dos Estados e têm por missão orientar, proteger e defender os direitos e interesses dos consumidores, além de estimular a criação de órgãos Municipais de defesa do consumidor (ALMEIDA, 2009). São organismos autônomos, integrantes do SNDC, não estando submetidos a uma hierarquia e têm a atribuição precípua de zelar pela aplicação do CDC (BRASIL, 1997). Buscam a defesa dos consumidores quanto ao cumprimento da legislação, além de produzir regulamentação específica focada no consumidor e avaliar a qualidade dos produtos e serviços (SANTOS, 2006).

As atividades dos PROCON's são focadas na mediação dos conflitos, ou seja, pela busca da conciliação (ALMEIDA, 2009). Caso o problema não seja resolvido na sessão conciliatória e o consumidor tiver direito ao que pleiteia, é instaurado um processo administrativo para apuração das infrações à legislação de proteção ao consumidor, além do envio dos fatos, caso sejam relevantes, aos demais órgãos de fiscalização ou ao Ministério Público, para eventual abertura de ação judicial (GIOVANELLA; RIBEIRO; COSTA, 2002; ALMEIDA, 2009). Mesmo com o processo administrativo e a aplicação de penalidade, o problema do consumidor pode continuar sem solução. Neste caso, o consumidor necessita recorrer ao Poder Judiciário, entrando com um processo.

Por fim, cabe ressaltar que a horizontalidade, característica do SNDC, se expressa nas relações entre o PROCON Estadual e os PROCON's Municipais. Ou seja, a qualquer entidade ou órgão da administração pública federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, atribui-se poder para apurar e punir infrações concernentes às relações de consumo, no âmbito de sua competência. Assim sendo, entre PROCON's Estaduais e Municipais não há hierarquia, sendo que atuam de modo independente e no âmbito de suas jurisdições têm atribuições similares, dispõem das mesmas prerrogativas e poderes, podem processar reclamações, fiscalizar e multar (BRASIL, 1997).

## 2.6.2 O Ministério Público

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988). A atuação do Ministério Público passou a ser delineada após a Constituição de 1988, quando passou a agir tão logo chegue ao seu conhecimento fato enquadrado em suas atribuições, requisitando informações e ajuizando medidas judiciais, firmando compromisso de ajustamento e tomando medidas legais necessárias para prevenir ou reparar o dano, independente de provocação (ALMEIDA, 2009).

Dentre as competências do Ministério Público no âmbito da defesa do consumidor, destaca-se a promoção de ação penal contra aqueles que praticam as condutas típicas descritas no CDC e demais leis, além de mover ação para obter declaração de nulidade de cláusula contratual estabelecida em detrimento do consumidor (BRASIL, 1990). Pode, ainda, instaurar e presidir o inquérito civil, requisitando de qualquer órgão público ou particular documentos, certidões, informações e perícias, como também fazer recomendações para que órgãos da administração indireta tenham maior celeridade e racionalizem os procedimentos administrativos (ALMEIDA, 2009).

O Ministério Público Federal possui Procuradorias Regionais nos Estados e Municípios, onde os procuradores atuam em diversas áreas, dentre elas aquelas ligadas à área de defesa do consumidor. Já o Ministério Público Estadual, possui Promotorias Especializadas com atribuições na Defesa do Consumidor, além de Promotores de Justiça em Comarcas do interior que desempenham suas atividades nesta área, juntamente com outras atribuições. Estes atuam na defesa coletiva do consumidor, em prol de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dotados de relevância social, em questões que envolvem planos de saúde, combustíveis adulterados, bancos, cartões de crédito, seguros e nos demais casos de lesão à coletividade de consumidores.

Outra forma de atuação do Ministério Público, e que envolve a saúde suplementar, é na defesa da cidadania e dos direitos humanos, onde exerce suas atribuições nas mais diversas áreas e instâncias, dentre elas questões relativas ao cidadão, tais como: o direito à saúde e à assistência social, a defesa dos direitos dos idosos, dos deficientes e demais minorias.

### **2.6.3 A Defensoria Pública**

A Defensoria Pública, no Estado do RS, foi criada em 1991. É uma instituição autônoma, essencial à atuação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica, judicial e extrajudicial e a defesa, em todos os graus, dos necessitados. Dentre suas principais competências, além de outras atribuições que lhe forem confiadas, destaca-se o patrocínio dos direitos e interesses do consumidor. Suas atribuições são exercidas pelos defensores públicos, os quais atuam, principalmente, na questão do direito individual disponível e não-homogêneo.

Porém, com a criação de seu estatuto, ocorreu uma ampliação nas suas atribuições. Além da defesa do direito individual, a defesa dos direitos e interesses coletivos passou a ser também uma das atribuições dos defensores públicos, inclusive dos consumidores que se sentem lesados na aquisição de bens e serviços. São exemplos de direitos coletivos que cabem à Defensoria Pública tutelar: direitos do consumidor; direitos coletivos da criança e do adolescente; direitos coletivos do idoso; e direitos coletivos da pessoa portadora de necessidades especiais.

Nesse sentido, com relação aos direitos e interesses do idoso, atua contra a sua discriminação, principalmente se valendo do estatuto do idoso, segundo o qual este não pode ser discriminado na aplicação dos reajustes dos planos de saúde em virtude de sua idade. Portanto, no setor de saúde, seus atendimentos são feitos pelos defensores da área cível, por meio de ajuizamentos de ações, tais como: ações de saúde, consumidor, mandados de segurança, internações, anulatórias etc. (BRASIL, 2009a).

### **2.6.4 O Poder Judiciário**

O Poder Judiciário atua interpretando o direito individual e coletivo conforme a legislação em vigor, sendo que suas decisões não podem ser revistas por outros Poderes (CECHIN, 2008).

Ressalta-se que este vem cumprido um importante papel no sentido de buscar um entendimento mais abrangente sobre a questão do acesso aos serviços de saúde, rompendo com a idéia da saúde como uma atividade de consumo (SANTOS, 2006). Desse modo,

verifica-se uma forte tendência do Judiciário decidir em favor do paciente, seja quando sua saúde e vida estiverem em risco, seja por considerá-lo o elo mais fraco na relação contratual, tendo em vista a hipossuficiência do consumidor, consagrada no CDC (CECHIN, 2008).

Por outro lado, tem transposto o seu papel atuando a partir de liminares, determinando a liberação de tratamentos não previstos e, em alguns casos, até a adoção de novas técnicas mesmo que ainda sob pesquisa, ou seja, determinando ao Estado, às operadoras e hospitais o cumprimento de certos procedimentos segundo a interpretação das leis e do direito do usuário (SANTOS, 2006; CECHIN, 2008).

Essa tendência do Poder Judiciário de decidir em prol de uma das partes envolvidas no litígio é o que se costumou chamar de “judicialização da política”, ou seja, o Judiciário é levado a atuar cada vez mais na definição de políticas públicas, seja porque o Legislativo não foi capaz de editar leis precisas e claras, seja porque o Executivo foi incapaz de operacionalizar de forma adequada essas políticas (CECHIN, 2008).

Sendo assim, o juiz, na falta de normativos claros que balizem sua decisão, decide com base no caso que lhe é apresentado pelas partes e, ao longo do tempo, com o aumento de casos acerca daquele mesmo tema, forma-se uma jurisprudência que acaba por tomar o lugar da regulamentação vigente no setor (CECHIN, 2008). Isso, ao longo do tempo, pode provocar aumento nos preços praticados e prejuízos aos consumidores, exacerbando o problema da seleção adversa no mercado de saúde suplementar.

No Quadro 3 são apresentados os órgãos públicos envolvidos no processo de regulação do mercado de saúde suplementar.

Órgão	Atuação
ANS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>A regulação do setor no Estado do RS:</b> a fiscalização (direta ou reativa e indireta ou pró-ativa) é a ação central;</li> <li>- <b>Estrutura:</b> apenas um Núcleo regional, vinculado à Diretoria de Fiscalização (órgão de direção da ANS encarregado de representar os interesses dos consumidores dos planos de saúde).</li> </ul>
PROCON's	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atuação:</b> orientar, proteger e defender os direitos e interesses dos consumidores;</li> <li>- <b>Organismos autônomos:</b> não estão submetidos a uma hierarquia e têm a atribuição precípua de zelar pela aplicação do CDC;</li> <li>- <b>Foco no consumidor:</b> avaliar a qualidade dos produtos e serviços prestados aos consumidores;</li> <li>- <b>Penalidades administrativas:</b> no que se refere aos planos de saúde, aplicar multas e solicitar a verificação da situação das operadoras junto à ANS.</li> </ul>

Órgão	Atuação
<b>Ministério Público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atuação:</b> defesa da sociedade e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, promovendo a defesa do consumidor, em nível judicial;</li> <li>- <b>Competências:</b> i) promover ação penal contra aqueles que praticam condutas típicas descritas no CDC; ii) mover ação para obter declaração de nulidade de cláusula contratual estabelecida em detrimento do consumidor; iii) instaurar e presidir inquérito civil; e iv) fazer recomendações para que órgãos da administração indireta (no caso a ANS) tenham maior celeridade e racionalizem os procedimentos administrativos;</li> <li>- <b>Promotorias Especializadas com atribuições de proteção ao consumidor:</b> atuam na defesa coletiva do consumidor, em prol de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dotados de relevância social (ex: casos envolvendo planos de saúde).</li> </ul>
<b>Defensoria Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atuação:</b> orientação jurídica, judicial e extrajudicial e a defesa, em todos os graus, dos necessitados;</li> <li>- <b>Competências:</b> patrocínio dos direitos e interesses do consumidor, da criança e do adolescente, do idoso e dos deficientes físicos;</li> <li>- <b>Direitos coletivos que cabem à Defensoria Pública tutelar:</b> i) direitos do consumidor; e ii) direitos coletivos do idoso (aumentos abusivos dos planos de saúde dos idosos).</li> </ul>
<b>Poder Judiciário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Atuação:</b> interpretação do direito individual e coletivo conforme a legislação em vigor;</li> <li>- <b>Sobreposição do seu papel:</b> liberação de tratamentos médicos não previstos e, em alguns casos, até a adoção de novas técnicas mesmo que ainda sob pesquisa;</li> <li>- <b>Judicialização da política:</b> atua cada vez mais na definição de políticas públicas, seja porque o Legislativo não foi capaz de editar leis precisas e claras, seja porque o Executivo foi incapaz de operacionalizar de forma adequada essas políticas.</li> </ul>

**Quadro 3 - Os órgãos públicos envolvidos no processo de regulação do mercado de saúde suplementar**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, o processo de regulação da saúde suplementar no Estado do RS, tendo em vista o que determina a Lei que regulamenta o setor (Lei 9.656/98) e a complexidade deste mercado, pressupõe uma forte intervenção do Estado, com a participação de diferentes órgãos públicos. Entretanto, não há uma integração da atuação destes órgãos e de suas interfaces nas ações fiscalizatórias, sendo comum a desinformação, a ausência de mecanismos de coordenação e a sobreposição de funções (LAZZARINI, 2009). Desse modo, a criação de uma rede para a regulação deste setor pode ser um componente crucial para a efetividade da ação estatal, pois, conforme destaca Castells (1999b), as intervenções mais eficazes do Estado são as que se produzem em rede, de forma coordenada.

Sendo assim, no próximo capítulo é abordado o referencial teórico da presente pesquisa, onde são destacados os conceitos relativos às redes interorganizacionais e, mais especificamente, às redes na administração pública, bem como as condições necessárias para a criação desses arranjos.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

De acordo com os objetivos propostos no presente trabalho, este capítulo apresenta uma revisão teórica sobre as redes interorganizacionais e, mais especificamente, sobre as redes no setor público. Por fim, considerando a revisão realizada, é apresentada a estrutura de referência para coleta e análise dos dados da pesquisa.

#### **3.1 REDES INTERORGANIZACIONAIS**

Nesta seção são apresentados os aspectos gerais relacionados às redes interorganizacionais. Para tanto, são abordados seus conceitos, características, condições para formação, tipologias e estruturas.

##### **3.1.1 Conceitos e Noções de Redes**

É possível encontrar vários significados e aplicações vinculados à palavra “rede”: cilada, armadilha, proteção, rede de caça e pesca, entre outros. Isto se deve à complexidade e à transformação que os usos e costumes imprimiram a este termo (LOIOLA; MOURA, 1996). Fombrun (1982), a partir de uma definição abstrata, estabelece que redes são um conjunto de nodos e relacionamentos que se conectam entre si. Essa noção se aproxima daquela de Castells (1999a), que define rede como um conjunto de nós interconectados.

Assim, a partir desses conceitos amplos, o termo “rede” pode ser utilizado em diversas áreas do conhecimento, incluindo não apenas a teoria da organização, mas também as neurociências, pesquisa operacional e teoria da comunicação (GRANDORI; SODA, 1995). Na psicologia social, “rede” tem sido utilizada para definir o conjunto de laços e estruturas de apoio socioafetivo de cada indivíduo (FLEURY; OUVÉREY, 2007). Já no campo de estudos das ciências sociais, rede designa um conjunto de pessoas interligadas direta ou indiretamente (MARCON; MOINET, 2001), podendo seu conceito ser encontrado em várias disciplinas como, por exemplo, na antropologia e na sociologia (LOIOLA; MOURA, 1996).

Desse modo, as redes constituem a nova formação das sociedades e a difusão de sua lógica altera substancialmente a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura (CASTELLS, 1999a).

Neste contexto, Grandori e Soda (1995) destacam que as redes estão no cerne da teoria das organizações, sendo que a crescente utilização do seu conceito no campo das ciências sociais vem chamando a atenção (LOIOLA e MOURA, 1996). Ou seja, elas “são e serão os componentes fundamentais das organizações” (CASTELLS, 1999a, p. 225). Isso é confirmado por Oliver e Ebers (1998) que, ao analisarem quatro das principais publicações internacionais sobre estudos organizacionais, no período de 1980 a 1996, encontraram 158 artigos que tratavam claramente sobre o tema “redes interorganizacionais”. Os autores também elencaram as principais correntes teóricas utilizadas nos estudos sobre redes como, por exemplo, estratégia, dependência de recursos, institucional, custos de transação, contingencial e ecologia populacional.

Na área pública, uma estrutura em rede é constituída por uma colaboração ativa e organizada de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos, destinadas a alcançar um ou mais objetivos estabelecidos. Assim, as estruturas em rede podem exigir ações separadas por parte de membros individuais, mas os participantes transformam-se num novo conjunto, que visa a tarefas mais amplas, as quais podem ser realizadas por meio de ações simultâneas de organizações que operam independentemente (MANDELL, 1999). Já a gestão intergovernamental, é vista como um modelo de gestão de políticas (MANDELL, 1988), por meio de estruturas interdependentes que envolvem múltiplas organizações (O'TOOLE, 1997).

Nesse sentido, Goldsmith e Eggers (2006) destacam que as agências, departamentos, divisões e escritórios governamentais estão tornando-se menos importantes como prestadores de serviços diretos, e mais importantes como geradores de valor público dentro da teia de relações multiorganizacionais, multigovernamentais e multisetoriais que cada vez mais caracterizam o setor público contemporâneo. Portanto, a abordagem de redes oferece referenciais (teóricos e instrumentais) que oportunizam uma análise sobre o novo papel do Estado (FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

Já no campo dos negócios, a rede representa a forma de organização intermediária entre a firma e o mercado. Os princípios de hierarquia inflexível ou de liberdade são rompidos pela força dos agentes vinculados àqueles dois processos de coordenação da atividade econômica (LOIOLA; MOURA, 1996). Para Grandori e Soda (1995) as redes interorganizacionais são cada vez mais importantes na vida econômica, pelo fato de regularem



a complexa interdependência transacional e de cooperação entre as empresas. Ao considerarem uma ampla variedade de significados atribuídos ao conceito, estes autores definiram redes como “modos de organização da atividade econômica por meio da coordenação e cooperação inter-firmas” (GRANDORI; SODA, 1995, p. 2).

Segundo Miles e Snow (1986), as redes surgem como uma nova forma organizacional por meio da união de empresas onde há a combinação única de estratégia, estrutura e processo de gestão e que, de forma conjunta, buscam superar as dificuldades impostas pelo atual ambiente competitivo. Cândido e Abreu (2000) seguem esta linha, ao definirem rede, no âmbito dos negócios, como uma estrutura na qual podem participar empresas que, devido a limitações de ordem dimensional, estrutural e financeira, não podem assegurar individualmente as devidas condições de sobrevivência e desenvolvimento. Já Amato Neto (2005), conceitua redes como uma alternativa quanto à forma de organizar a produção de bens e/ou serviços que podem ser utilizados pelas empresas na busca de melhoria de sua posição competitiva.

Lipnack e Stamps (1994) destacam que as redes podem satisfazer mais de uma necessidade de cada empresa participante, sendo algumas funções e práticas administrativas as principais razões para atuarem em redes, tais como: marketing (pesquisas de mercado, vendas em conjunto, avaliação de necessidades comuns, marca comum), treinamento (habilidades profissionais e gerais e conhecimentos especializados), recursos (compras e armazenagens conjuntas, coordenação de fornecedores, equipamentos especializados, serviços profissionais), pesquisa e desenvolvimento (desenvolvimento conjunto de produtos/serviços, desenvolvimento conjunto de processos, compartilhamento de pesquisa e inovações, transferência e difusão de tecnologias) e pesquisa (programa conjunto de qualidade, *benchmarking*, compartilhamento de padrões internos, certificação de padrões internacionais).

Por fim, Kwasnicka (2006, p. 31), ao analisar cronologicamente o pensamento de vários autores sobre o conceito de redes de negócios, conclui que as redes interorganizacionais são

[...] estruturas dinâmicas, virtuais e flexíveis de produção e venda de bens e serviços e de geração de novas tecnologias. Baseiam-se na interdependência de seus parceiros, que constroem conjuntos sinérgicos, cuja força resultante é sempre maior que a soma das forças de seus componentes, com a vantagem de esses não perderem suas identidades e características individuais.

Em síntese, o conceito de redes tem um amplo campo de aplicação, tanto na área privada, quanto na área pública. No Quadro 4 é apresentado um resumo dos principais conceitos sobre redes abordados.

<b>Conceitos sobre redes</b>	<b>Autores</b>
Um conjunto de nós interconectados.	Fombrun (1982); Castells (1999a).
Conjunto de laços e estruturas de apoio socioafetivo de cada indivíduo.	Fleury e Ouverney (2007).
Conjunto de pessoas interligadas direta ou indiretamente.	Marcon e Moinet (2001).
Um modelo de gestão de políticas, através de estruturas interdependentes que envolvem múltiplas organizações.	Mandell (1999); O'toole (1997).
Organização da atividade econômica por meio da coordenação e cooperação entre firmas.	Grandori e Soda (1995).
Estruturas para produção e venda de bens e serviços de forma a assegurar condições de sobrevivência e desenvolvimento das empresas.	Miles e Snow (1986); Cândido e Abreu (2000); Amato Neto (2005); Kwasnicka (2006).

**Quadro 4 - Resumo dos principais conceitos sobre redes abordados**

Fonte: elaborado pelo autor.

Ademais, algumas características principais das redes destacam-se no campo do Estado e dos negócios. Em ambas as áreas, por exemplo, apresenta-se a figura do centro animador, ou da organização focal, que executa o papel integrador da rede. Mas mesmo existindo uma organização integradora, isso não significa que ela tenha a autoridade necessária para determinar às outras organizações o que fazer, onde o pacto assumido pelos entes é o que deve prevalecer, ou seja, os métodos tradicionais de coordenação e controle não podem manter a estrutura unida em rede (LOIOLA; MOURA, 1996).

Ressalta-se que noções paradoxais como cooperação e competição, respeito mútuo e conflito, além de interações formais (contratos, termos de cooperação) e informais (livre participação, inexistência de normas e regras), e a ocorrência tanto de um poder centralizado (interações verticais, presença de hierarquia), como descentralizado (interações horizontais, ausência de hierarquia), estão presentes em ambas as áreas. Nesse sentido, evidencia-se a complexidade das interações nas organizações em rede, sendo o foco de análise voltado para fenômenos situados em diferentes campos e com organizações e processos em diferentes estágios de maturação (LOIOLA; MOURA, 1996).

No Quadro 5 são apresentadas algumas características principais das redes no campo do Estado e dos negócios.

	<b>Campo Estado/Políticas públicas</b>	<b>Campo produção/circulação</b>
<b>Atores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agências governamentais, governos locais e outros níveis;</li> <li>• Pluralidade/diversidade dos atores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes econômicos: produtores, fornecedores, usuários, etc;</li> <li>• Arranjos dos parceiros.</li> </ul>
<b>Características</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalidade/informalidade;</li> <li>• Problemas, ações, projetos concretos e gestão de processos complexos;</li> <li>• Associação de recursos/intercâmbio;</li> <li>• Cooperação/reconhecimento de competências/ respeito mútuo/conflicto;</li> <li>• Centro animador, operador catalisador;</li> <li>• Hierarquia/não-hierarquia;</li> <li>• Efêmero/grupo definido;</li> <li>• Adesão por competência/interesse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalidade/informalidade;</li> <li>• Interesses e projetos precisos;</li> <li>• Troca, associação de recursos, intercâmbio, aprendizado;</li> <li>• Reciprocidade/cooperação/confiança/competição;</li> <li>• Empresa focal, liderança;</li> <li>• Hierarquia/não-hierarquia;</li> <li>• Flexibilidade/longo prazo;</li> <li>• Adesão por competência/contingência.</li> </ul>

**Quadro 5 - Noções associadas aos conceitos de rede**

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996).

Conclui-se, a partir dos conceitos apresentados, que para se ter uma melhor compreensão das redes necessita-se utilizar várias lentes teóricas e paradigmáticas (BALESTRIN; VARGAS, 2002), requerendo-se uma abordagem “multiperspectiva” (SOUZA, 2005). Cabe destacar, porém, que a diversidade teórica e paradigmática, ao se estudar determinado fenômeno, não deve ser excluída, e sim utilizada de forma complementar (OLIVER; EBERS, 1998; BALESTRIN, 2005). Morgan (1996) defende essa posição multiparadigmática, ao manifestar que um determinado fenômeno pode ser analisado sob múltiplas perspectivas. Assim, no próximo tópico são destacadas algumas tipologias de redes, a fim de apresentar as várias formas que esses arranjos podem assumir.

### 3.1.2 Tipologias de Redes Interorganizacionais

A diversidade de tipologias de redes interorganizacionais tem provocado uma confusão no próprio entendimento do termo (BALESTRIN, 2005). Assim, nesta seção são apresentadas as classificações encontradas na literatura relacionadas a esses arranjos: a) redes sociais, redes burocráticas e redes proprietárias (GRANDORI; SODA, 1995); b) rede bilateral ou multilateral, rede homogênea ou heterogênea, rede formal ou informal e rede estática ou dinâmica (CÂNDIDO; ABREU, 2000); c) rede *top-down* e rede flexível (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001); d) redes verticais e horizontais, redes dispersas e aglomeradas, redes de base contratual e de base não contratual e redes orbitais e não orbitais (HOFFMANN;

MORALES; FERNANDEZ, 2004); e) redes assimétricas, redes simétricas, redes formais e redes informais (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008).

Grandori e Soda (1995), por meio de uma compilação de diversos trabalhos, propõem três tipologias de redes. Elas são descritas e classificadas conforme seus graus de formalização, centralização e mecanismos de cooperação:

a) Redes Sociais: redes onde são mantidas relações puramente sociais, em que o relacionamento dos integrantes não é regido por nenhum tipo de contrato formal. Podem ser subdivididas em:

- Redes Sociais Simétricas: inexistência de centralização de poder. Todos os participantes possuem a mesma capacidade de influência. Este tipo de rede caracteriza-se por estimular desenvolvimentos de caráter mais exploratório, onde a troca de informações confidenciais apresenta alto potencial, porém valor econômico desconhecido;
- Redes Sociais Assimétricas: caracterizam-se pela presença de um agente central. As organizações são ligadas através de contratos, que servem somente para especificar os termos de troca de bens e serviços e não para a organização da relação entre os membros. A rede em si, como um modo de coordenação, não está formalizada em um contrato.

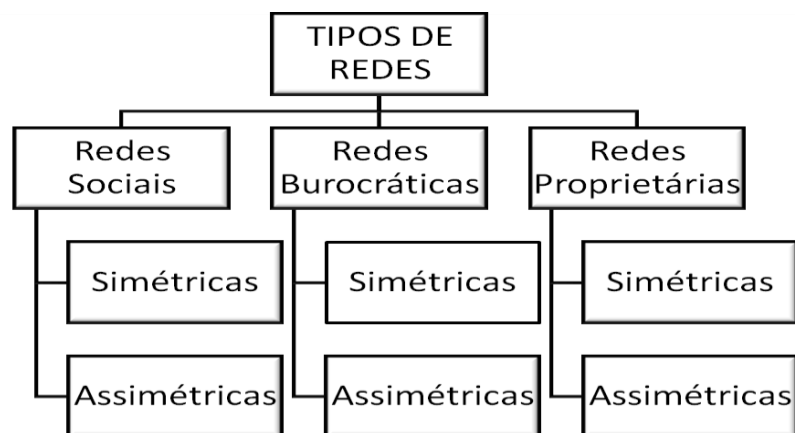
b) Redes Burocráticas: caracterizam-se pela existência de um contrato formal que especifica as relações entre as organizações na rede e não somente os termos de fornecimento de produtos e prestação de serviços. Podem ser subdivididas em:

- Redes Burocráticas Simétricas: um exemplo de redes burocráticas simétricas são as associações comerciais, onde desenvolvem acordos formais de relacionamento entre diversas organizações de setores semelhantes, sem que prevaleçam interesses particulares, com o objetivo de obter vantagens na busca por prestação de serviços comuns;
- Redes Burocráticas Assimétricas: redes de agências, licenciamentos e franquias são exemplos mais conhecidos deste tipo de rede.

c) Redes Proprietárias: os direitos de propriedade sobre os bens econômicos são normalmente formalizados entre os acionistas das organizações. Também podem ser subdivididas em:

- Redes Proprietárias Simétricas: são empregadas na regulação de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e em indústrias de alta tecnologia ou de produção altamente automatizadas;
- Redes Proprietárias Assimétricas: são normalmente encontradas nas associações do tipo *capital ventures*, com maior frequência em setores de alta tecnologia, onde envolvem o investidor de um lado e a organização parceira de outro.

A Figura 3 demonstra as tipologias de redes enunciadas no estudo de Grandori e Soda (1995).



**Figura 3 - Tipologia de redes segundo Grandori e Soda**

Fonte: Adaptado de GRANDORI e SODA (1995).

Já Cândido e Abreu (2000), destacam que, de um modo geral, as redes podem ser:

- a) Bilaterais/ Multilaterais: possuir dois ou mais elementos;
- b) Homogêneas/ Heterogêneas: existência ou não de diferenças entre os componentes da rede (relacionada à autonomia dos participantes);
- c) Formais/ Informais: existência ou não de normas e regras; e,
- d) Estáticas/ Dinâmicas: de acordo com a influência das forças ambientais, criando um certo grau de convivência com as mudanças.

Casarotto Filho e Pires (2001, por sua vez, apresentam dois tipos de redes, de acordo com as relações estabelecidas entre os participantes: rede *top-down* e rede flexível. A rede *top-down* se caracteriza pelo fato de uma empresa-mãe possuir uma rede de fornecedores, os quais fornecem direta e indiretamente sua produção, pelas subcontractações, terceirizações, parcerias e outras formas de repasse de produção. Todos, empresa-mãe e seus dependentes, competem pela liderança de custos. A governança é exercida pela empresa-mãe, com a

existência de contratos e a ocorrência de assimetria de poder, tendo em vista que os fornecedores são altamente dependentes das suas estratégias e dispõem de pouca ou nenhuma flexibilidade ou poder de influência nos rumos da rede. Já a rede flexível ocorre quando as organizações unem-se por um consórcio com objetivos amplos ou mais restritos. Cada uma das empresas é responsável por uma parte do processo de produção, simulando a administração de uma grande empresa, mas com muito mais flexibilidade de atendimento a pedidos diferenciados. Assim, as empresas conseguem competitividade por obterem boa relação entre flexibilidade e custo. A governança é compartilhada, com maior simetria de poder, ocorrendo assim uma forte cooperação entre as empresas.

Hoffmann, Morales e Fernandez (2004) propõem tipologias de redes a partir de quatro indicadores genéricos: direcionalidade, localização, formalização e poder. Para cada indicador são propostas duas tipologias:

a) quanto à direcionalidade: as redes podem ser verticais ou horizontais. Nas redes verticais os processos são realizados por organizações distintas, terceirizando os processos que não agregam valor. A relação entre matriz e filial se configura nesse tipo de rede, onde uma organização busca manter o controle das demais organizações existentes nos diversos pontos do arranjo. Já as redes horizontais, são compostas por organizações independentes, que atuam em conjunto sob a lógica da colaboração, sem a necessidade da coordenação de uma organização líder;

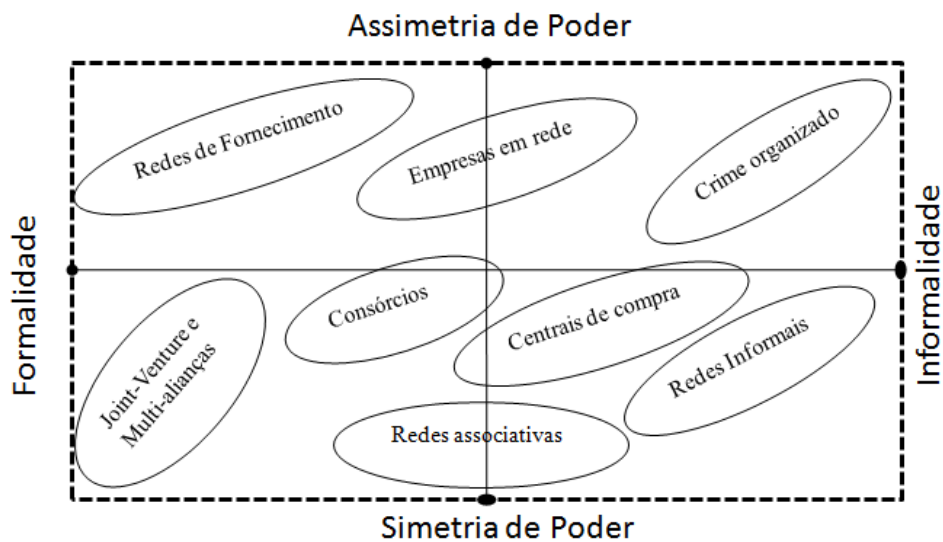
b) quanto à localização: as redes podem ser dispersas ou aglomeradas. Redes dispersas são aquelas que interagem através de um processo logístico bem desenvolvido, o qual permite superar as distâncias. Normalmente são redes verticais, com foco voltado para o desenvolvimento e produção de produtos e serviços. As redes aglomeradas se caracterizam pelo fato de manterem relações que muitas vezes ultrapassam as comerciais como, por exemplo, instituições de suporte empresarial (universidades, centros de tecnologia, e instituições governamentais);

c) quanto à formalização: as redes podem ser formalizadas (base contratual) ou informais (base não contratual). As redes formais estabelecem regras de conduta, direitos e deveres para as organizações interessadas e as de base não contratual são formadas em função da confiança gerada. No caso das redes de base informal, as sanções são os dispositivos encontrados para reprimir fraudes que possam surgir nas relações;

d) quanto ao poder de decisão: as redes podem ser orbitais ou não orbitais. As redes orbitais possuem um centro de poder ao redor do qual as demais organizações operam,

havendo uma hierarquia de poder. Nas redes não orbitais cada unidade tem a mesma capacidade e poder no processo decisório.

Por fim, Balestrin e Verschoore (2008), a partir do trabalho de Marcon e Moinet (2001), apresentam um mapa conceitual e indicam, em quatro quadrantes, as principais dimensões sobre as quais as redes são estruturadas (Figura 4). O eixo vertical relaciona-se com a natureza dos elos gerenciais estabelecidos entre os atores da rede. Já o eixo horizontal representa o grau de formalização estabelecido nas relações entre os atores. Os autores destacam que em cada um dos diversos pontos dos quadrantes poderá ser encontrado um tipo particular de configuração de rede, o que elucida a ampla diversidade das tipologias de redes existentes.



**Figura 4 - Mapa Conceitual das redes de cooperação**

Fonte: Balestrin e Verschoore (2008, p. 86).

Assim, a partir das orientações da Figura 4, e, com as evidências encontradas em outros estudos, Balestrin e Verschoore (2008) classificam as redes em:

a) Redes assimétricas: a dimensão da hierarquia, com poder centralizado, figurando aqui os grandes conglomerados que adotam a estratégia de redes verticais (para tornarem-se mais flexíveis e competitivos). Em geral, as relações mantidas são semelhantes às estabelecidas entre matriz e filial;

b) Redes simétricas: a dimensão da horizontalidade, ou seja, apresentam maior descentralização do poder. Constituídas por organizações que guardam sua independência, mas coordenam certas atividades específicas de maneira conjunta (defesa de interesses, ações de marketing). Existe uma grande heterogeneidade de formas, sendo geralmente

caracterizadas pela figura do associativismo (consórcios de compra, associações profissionais). São relações complexas, onde agentes concorrentes escolhem cooperar dentro de certo domínio. Favorecem a concentração de esforços sem impedir a liberdade de ação estratégica de seus membros;

c) Redes formais: a dimensão contratual, isto é, são formalizadas mediante termos contratuais que prescrevem regras de conduta entre os atores. A gestão é estabelecida por regras claras, mediante cláusulas explícitas (direitos e deveres dos atores garantidos pela execução contratual). A confiança é menos relevante que nas redes informais. Destacam-se nesta classificação os consórcios de exportação, consórcios de P&D, as alianças estratégicas e as *joint ventures* de múltiplos parceiros;

d) Redes informais: a dimensão da convivência, ou seja, permitem encontros informais entre os atores com preocupações comuns (empresas, universidades, associações, etc.). Possibilitam o intercâmbio de experiências e informações com base na livre participação, assim como a criação de uma cultura associativa. São formadas sem qualquer espécie de contrato formal que preserve regras, agindo em conformidade com os interesses mútuos. A confiança exerce um grande papel nas relações. Como exemplos destacam-se as redes de pesquisadores e as redes estabelecidas pelo crime organizado.

No Quadro 6 é apresentada uma síntese das tipologias de redes interorganizacionais discutidas nesta seção.

TIPOLOGIA	CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO	AUTOR
a) Rede social simétrica/assimétrica b) Rede burocrática simétrica/assimétrica c) Rede proprietária simétrica/assimétrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grau de formalização, centralização e mecanismos de cooperação utilizados pela rede.</li> </ul>	Grandori e Soda (1995)
a) Rede bilateral/ multilateral b) Rede homogênea/ heterogênea c) Rede formal/ informal d) Rede estática/ dinâmica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quanto ao número de elementos, à existência ou não de diferenças entre os componentes da rede, à existência ou não de normas e regras e à influência das forças ambientais.</li> </ul>	Cândido e Abreu (2000)
a) Rede <i>top down</i> / flexível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quanto ao tipo de relacionamento entre os participantes da rede.</li> </ul>	Casarotto Filho e Pires (2001)
a) Rede vertical/ horizontal b) Rede dispersa ou aglomerada c) Rede de base contratual/ não contratual d) Rede orbital/ não orbital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quanto à direção, localização, formalidade e poder exercido na rede.</li> </ul>	Hoffmann, Morales e Fernandez (2004)
a) Redes simétricas/ assimétricas c) Redes formais/ informais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quanto à natureza dos elos gerenciais e o grau de formalização estabelecido entre os atores da rede.</li> </ul>	Balestrin e Verschoore (2008)

**Quadro 6 - Tipologias de redes interorganizacionais e critérios de classificação**

Fonte: Elaborado pelo autor.



A partir das tipologias de redes apresentadas, percebe-se que não há um tipo ideal de rede, de modo que as redes podem ser formadas em razão de diferentes tipos de situações, bem como em razão de distintas interações entre as organizações envolvidas. Castells (1999a) corrobora com essa posição, afirmando que as redes aparecem sob diferentes formas, em contextos distintos e a partir de múltiplas expressões culturais. Nesse sentido, não existirão duas redes estruturadas da mesma forma, devido à diversidade de possibilidades existentes (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Assim, no próximo tópico são destacadas as principais características das redes como forma de se obter uma melhor compreensão da ocorrência do fenômeno.

### **3.1.3 Características das Redes Interorganizacionais**

A organização dos relacionamentos nas redes é mais difícil do que em relacionamentos hierárquicos. Isso se deve à falta de uma estrutura de autoridade formal e pela existência de conflitos e cooperação nas organizações participantes da rede. Surge, assim, a incerteza e uma necessidade de adaptação mútua e ajustes. Além disso, o número de participantes da rede pode agravar ainda mais estes problemas (ARCHER; WANG, 2002).

Neste sentido, as redes apresentam duas características básicas, quais sejam, a interação de atores e/ou organizações formais com informais e a regularidade nessas interações (LOIOLA; MOURA, 1996). Para Marcon e Moinet (2001), quatro características das redes destacam-se como fundamentais dentro de um ponto de vista estratégico:

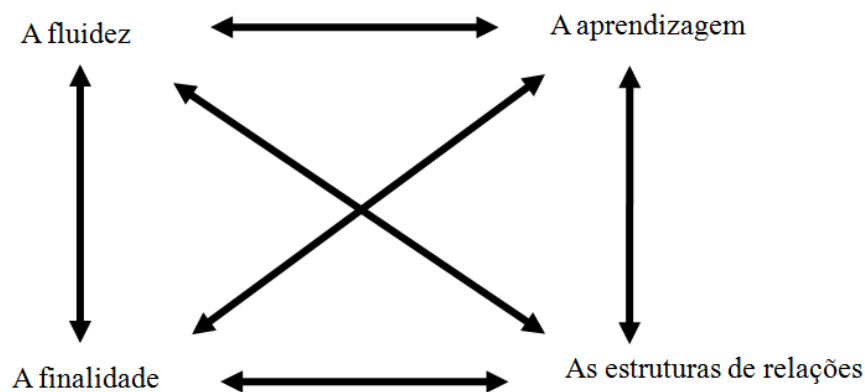
a) fluidez: expressa a flexibilidade e adaptabilidade das redes. Redes mais flexíveis se adaptam melhor às novas demandas do ambiente. As redes facilitam o contato entre indivíduos que compartilham os mesmos objetivos sem que a posição social seja empecilho. Esta característica permite que as redes efetuem quatro tipos de ligações: dentro do espaço (a rede permite relações entre subconjuntos ou unidades geograficamente dispersas), dentro do tempo (a rede garante a permanência das ligações entre atores), dentro do ponto de vista social (a rede permite relações de pessoas de diferentes condições sociais, sem implicar a mudança dessa condição) e dentro do ponto de vista organizacional (a rede pode vir a ser uma opção à forma de organização burocrática);

b) finalidade: é a razão de existência das redes, podendo esta ser política, social, religiosa, filosófica, científica, econômica. Essa finalidade se encontra, às vezes, personificada dentro dos membros da rede. Mesmo assim, torna-se necessária para orientar as escolhas éticas dentro das quais a rede se desenvolve e inspira seus projetos;

c) capacidade de realizar estruturas de relacionamentos: a rede reduz a dispersão de esforços e possibilita um ganho de tempo. Os laços interconectados entre os atores permitem um ganho de agilidade;

d) capacidade de aprendizagem: não é uma exclusividade das redes, mas as condições de aprendizagem e seu impacto são particulares dentro dos contextos das redes. Essa aprendizagem surge da combinação de duas dinâmicas, quais sejam, aprendizagem de competências (troca de informações técnicas, definição de normas comuns e realização de estudos) e aprendizagem coletiva (lógica do ciclo de aprendizagem, ou seja, cada um evolui em função do outro).

A figura 5 demonstra as interligações das principais características das configurações em redes, segundo Marcon e Moinet (2001).



**Figura 5 - Características da configuração em redes**

Fonte: Marcon e Moinet (2001, p.117).

O conceito de capital social também possui grande importância para a compreensão do surgimento, crescimento e funcionamento das redes (TSAI, 2000). Capital social é uma espécie de recurso, originário das relações entre pessoas, e que resulta num benefício que é a facilitação de ações. Como os demais tipos de capital, o capital social é igualmente produtivo, tornando viável a realização de objetivos que seriam inalcançáveis sem a sua existência (COLEMAN, 1988). Já Gold, Malhotra e Segars (2001) referem-se ao capital social como a soma dos recursos reais e potenciais disponíveis dentro do pensamento e derivados da rede de relacionamentos dentro de uma unidade social. Segundo Tsai (2000), o capital social inclui

um componente estrutural, que se manifesta nos atributos da posição de um ator da rede, e um componente relacional, que engloba as relações de confiança entre os atores da rede.

A rede pode fazer uso de fontes de capital social pré-existentes entre os grupos de organizações envolvidas. Sabe-se que fortes laços de relacionamento propiciam um amplo acúmulo de capital social, tornando um grupo de atores mais produtivo e eficiente nas atividades que desempenha. Desse modo, quanto maior for o capital social de uma rede, maiores serão os contatos, as possibilidades de se obter informações e localizar necessidades de outros, bem como divulgar as próprias. Assim, aumentam as possibilidades de se estabelecer relações mais proveitosas, tanto para si, quanto para os demais integrantes da rede (NAKANO, 2005).

A dinamicidade das estruturas das redes é uma característica destacada por Peci e Lustosa da Costa (2002). Para os autores, uma visão estática das estruturas das redes é errônea, pois elas caracterizam-se por estruturas dinâmicas, onde se modificam e são modificadas pela ação de seus membros. Neste sentido, as estratégias tornam-se fundamentais para a coordenação e vão depender das características (internas e externas) da estrutura da rede, cujo funcionamento dependerá da percepção de um jogo de “ganha-ganha” por parte de todos os seus membros (PECI e LUSTOSA DA COSTA, 2002).

No Quadro 7 são destacadas as principais características das redes interorganizacionais apresentadas nesta seção.

<b>Características</b>	<b>AUTOR</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interação de atores e/ou organizações formais com informais;</li> <li>• Regularidade nas interações.</li> </ul>	Loiola e Moura (1996)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluidez: flexibilidade e adaptabilidade das redes;</li> <li>• Finalidade: é a razão de existência das redes (política, social, religiosa, filosófica, científica, econômica);</li> <li>• Estruturas de relacionamentos: redução da dispersão de esforços, ganho de tempo e agilidade;</li> <li>• Aprendizagem: de competências (troca de informações técnicas, definição de normas comuns e realização de estudos) e coletiva (lógica do ciclo de aprendizagem, ou seja, cada um evolui em função do outro).</li> </ul>	Marcon e Moinet (2001)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital Social: recurso originário das relações entre pessoas, que resulta em benefícios (facilitação de ações).</li> </ul>	Tsai (2000); Nakano (2005).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturas dinâmicas: as redes modificam e são modificadas pela ação de seus membros. As estratégias tornam-se fundamentais para a coordenação e vão depender das características (internas e externas) da estrutura da rede.</li> </ul>	Peci e Lustosa da Costa (2002).

**Quadro 7 - Características das redes interorganizacionais**

Fonte: Elaborado pelo autor.

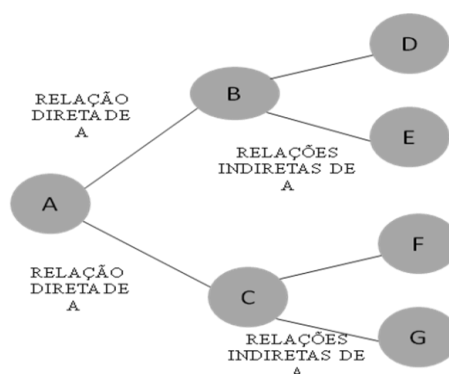
No próximo tópico são analisados aspectos relacionados às estruturas das redes interorganizacionais.

### 3.1.4 Estruturas das Redes Interorganizacionais

Para Castells (1999a, p. 566), as redes são “estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede”. Assim, a estrutura das redes refere-se à forma como os relacionamentos entre organizações estão estabelecidos. Keast *et al* (2004, p. 364) apresentam uma definição ampla sobre o tema:

Estruturas de rede ocorrem quando trabalhar separadamente - mesmo mantendo ligações com outros atores - não é suficiente. Indivíduos, representando a si próprios ou organizações públicas, não-governamentais e privadas percebem que trabalhar isoladamente não é suficiente para resolver um determinado problema ou questão de política pública. Uma estrutura de rede se forma quando essas pessoas percebem (assim como as organizações que representam) que são apenas uma pequena parte do conjunto total. É o reconhecimento de que só unindo-se para trabalhar ativamente num desempenho conjunto e amplo é possível atingir os objetivos comuns. [...] numa estrutura em rede as organizações devem trabalhar ativamente juntas para resolver aquilo que elas reconhecem como um problema ou uma questão de interesse mútuo (KEAST *et al*, 2004, p. 364).

Desse modo, como existem várias configurações possíveis, neste item são destacadas três estruturas, como forma de apresentar alguns aspectos que estão relacionados com cada formato. Quando analisados a partir do ponto de vista de uma organização-foco, as redes podem estabelecer dois tipos de relações (NAKANO, 2005): relações diretas e relações indiretas. A Figura 6 ilustra um exemplo de ligações diretas e indiretas.

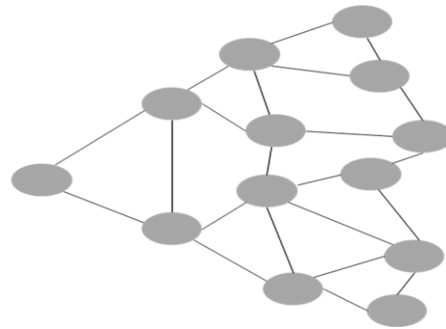


**Figura 6 - Relações diretas e indiretas**

Fonte: NAKANO (2005, p. 61).

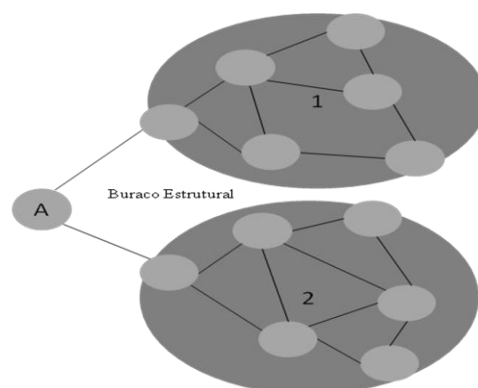
Relações diretas permitem fluxos mais rápidos de conhecimento e informação entre organizações. Já as relações indiretas podem permitir fluxos de informações mais lentos ou imprecisos pela existência de intermediários, o que alonga o canal de comunicação e aumenta a possibilidade da introdução de ruídos (NAKANO, 2005).

As Figuras 7 e 8 representam outros dois tipos de estruturas de redes: uma densamente conectada e outra que apresenta um buraco estrutural. Nas redes densas a comunicação torna-se mais eficiente, com o aumento da difusão de normas, valores e troca de informações entre os atores (ROWLEY, 1997; NAKANO, 2005).



**Figura 7 - Rede densamente interligada**  
Fonte: NAKANO (2005, p. 63).

Por outro lado, redes mais esparsas, com diversas ligações indiretas, possibilitam à organização-foco o acesso às mais diferentes organizações. Assim, nas redes com buracos estruturais, surgem sub-redes que são conectadas por uma organização, as quais desempenham o papel de nó de ligação entre sub-redes diferentes. Como vantagem, essas organizações podem transferir informações de uma sub-rede para outra, tirando vantagem de sua posição, atuando como intermediário de troca de recursos (NAKANO, 2005).



**Figura 8 - Rede com buraco estrutural**  
Fonte: NAKANO (2005, p. 63).

Segundo Rowley (1997), a centralidade (organização-foco) é uma característica resultante das estruturas das redes, que também está relacionada ao poder exercido pelas organizações. A centralidade refere-se à posição de um ator na rede em relação a outros atores da rede. Esta análise das redes utiliza três tipos de centralidade para definir a posição de uma

organização na rede: de “grau”, de “proximidade” e de “intermediação”. O grau refere-se ao número de vínculos que um ator possui na rede. A proximidade diz respeito à capacidade de acessar de forma independente todos os outros membros da rede. Já a intermediação refere-se à habilidade para dar conta do controle do fluxo de informações ao longo da rede, definindo até que ponto um ator tem controle sobre o acesso de outros atores em vários locais da rede.

Sendo assim, no próximo tópico são apresentadas algumas condições necessárias para a criação das redes interorganizacionais identificadas na literatura.

### **3.1.5 Condições Necessárias para a Criação das Redes Interorganizacionais**

As atuais discussões teóricas indicam algumas direções sobre as condições necessárias para a criação das redes, mesmo que ainda não se tenha uma resposta plena para a questão (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Para Castells (1999a), a formação e desempenho das redes dependerão de dois de seus atributos essenciais: a coerência e a conectividade. Outros teóricos também destacam estes atributos como fundamentais para a criação das redes, tais como Oliver (1990), Marcon e Moinet (2001), Balestrin e Vargas (2002), Keast *et al* (2004), Nakano (2005), Agranoff (2006), Fleury e Ouverney (2007) e Balestrin e Verschoore (2008).

A coerência está relacionada com os objetivos comuns dos atores da rede, os quais podem ser os mais diversos (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Um estudo relevante para a compreensão da formação das redes é apresentado por Oliver (1990), onde a pesquisadora apresenta uma sistematização que aponta seis generalizações relacionadas com os objetivos comuns dos atores de uma rede:

a) Necessidade: as relações interorganizacionais são estabelecidas pela necessidade das organizações terem, por diversas vezes, que criar elos ou trocas com outras organizações. As abordagens de dependência e troca de recursos sustentam esta contingência, destacando que a formação de redes é fortemente imposta pela escassez de recursos do ambiente;

b) Assimetria: refere-se às relações interorganizacionais estimuladas pela capacidade de uma organização exercer poder ou controle sobre a outra, com vistas ao controle de recursos escassos, impulsionando as inter-relações sistemáticas entre os membros e gerando dependência do membro mais fraco. O desenvolvimento da confiança entre os membros torna-se mais difícil, considerando as características apontadas dessas relações;

c) Reciprocidade: as organizações envolvidas em relações baseadas na reciprocidade buscam objetivos comuns ou que beneficiam todos os envolvidos. Motivos de reciprocidade enfatizam a cooperação, colaboração e coordenação entre organizações, ao invés de poder e controle. A confiança é o pilar da relação produzida e a escolha racional torna-se um dos pressupostos dessa abordagem teórica;

d) Eficiência: a contingência da eficiência estimula as organizações a entrar em relações interorganizacionais como uma forma de melhorar seu desempenho organizacional. As organizações buscam uma forma de minimizar seus custos transacionais, sendo que são esses custos que impõem o grau de interdependência e as possíveis áreas de acordo;

e) Estabilidade: a incerteza do ambiente (falta de recursos e conhecimento) influencia as relações interorganizacionais. Isto estimula as relações entre organizações que visam alcançar estabilidade e antecipar-se aos problemas. São estratégias que fortificam o padrão de interdependência de forma a reduzir a incerteza e dividir riscos;

f) Legitimidade: a teoria institucional traz a maior sustentação para a legitimidade, onde as relações interorganizacionais sugerem que os ambientes institucionais impõem pressões sobre organizações para justificar suas atividades e resultados. As organizações podem estabelecer relações para melhorar a reputação, o prestígio e o acordo com as normas que prevalecem no ambiente institucional.

A autora aponta que essas contingências podem interagir e, juntas, abrirem espaços para fortalecer as redes interorganizacionais. Ou seja, elas explicam os motivos pelos quais organizações escolhem relacionar-se com outras, podendo condicionar os seus graus de interdependência. Caso a rede apresente relações impostas, a consolidação da confiança torna-se mais difícil. Assim, ressalta que a confiança entre os membros da rede é condicionada pelo tipo da contingência.

Neste contexto, Costa (2000) destaca dois subtipos para a conceituação da confiança a partir de um constructo multidimensional e interativo:

a) Confiança interpessoal: se refere à confiança entre pessoas, sendo baseada em percepções pessoais ou de grupo em relação aos motivos e intenções de outros indivíduos. Está mais relacionada com a dimensão afetiva e mantém-se através do relacionamento interpessoal. Desenvolve-se pela repetição e pela qualidade das interações, baseando-se na familiaridade e interdependência existentes entre as pessoas;

b) Confiança institucional: se refere à confiança depositada em agentes impessoais, como as instituições sociais, políticas e econômicas. Está mais dependente dos aspectos

cognitivos e racionais devido ao caráter anônimo destes sistemas. Desenvolve-se a partir de generalizações feitas com base em reputações de entidades cujos indivíduos têm pouca familiaridade, interdependência e continuidade.

Conforme Lagemann (2004), a criação de confiança entre os parceiros da rede é um dos fatores mais citados na literatura. A autora destaca que sem confiança e comprometimento a rede tenderá a falhar, mesmo que a rede possa parecer lógica para os parceiros. Além disso, a confiança deve ser construída ao longo do tempo, de modo que os parceiros não devem apenas confiar, mas desejar confiar nos demais. Assim, a confiança pode ser construída desde o período de formação da rede como, por exemplo, com o compartilhamento de informações (LAGEMANN, 2004). Ademais, Balestro (2002) destaca que a frequência e a abertura da comunicação entre os atores, assim como a homogeneidade das organizações, contribuem para criação da confiança interorganizacional. O autor também coloca que a estrutura do campo interorganizacional, ou seja, a proximidade dos atores no campo e a reputação destes também influenciam a criação da confiança interorganizacional.

Os objetivos comuns, por sua vez, são os antecedentes que facilitam o surgimento de um ambiente de cooperação (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Segundo Vinhas (2008), para a formação de qualquer arranjo entre pessoas ou organizações é necessário que ocorra a cooperação, pois é nela que se deve superar o individualismo e os interesses difusos. Desse modo, para cooperar é necessário que haja intercâmbio de idéias e troca de informações, desenvolvimento de visão estratégica, estabelecimento de áreas de atuação, análise conjunta dos problemas e soluções em comum, definição da contribuição dos parceiros, abandono do individualismo e aceitação de que o parceiro é uma organização semelhante (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001).

Os benefícios das relações de cooperação podem ser diversos, desde que estes não sejam conflitantes, mas complementares entre si. Wegner (2005) destaca o crescimento da formação de redes interorganizacionais, que podem ser constituídas por organizações públicas e privadas, baseando-se na cooperação para atingir os objetivos complementares dos atores envolvidos. Para Junqueira (2000), a rede de organizações pode estabelecer acordos de cooperação e reciprocidade, sendo que essas novas práticas de cooperação constituem uma forma de encontrar saídas para intervir em situações complexas.

Além disso, segundo Nakano (2005), em condições de cooperação, uma organização ingressa em uma rede se possuir algum tipo de recurso (informação, serviço, produto) que seja interessante para os demais participantes, assim como ela própria poderá obter recursos



de seus parceiros. E, conforme Agranoff (2006), a cooperação nas redes interorganizacionais surge como o ato de trabalhar em conjunto, geralmente para resolver um problema ou buscar atividades comuns, podendo ser ocasional ou regular, e ocorrer dentro, entre ou fora das organizações formais. Em síntese, a coerência cria o ambiente propício para a cooperação entre organizações, a qual necessita do estabelecimento de objetivos comuns claros e formas de alcançá-los com eficácia.

Já a conectividade aproxima os participantes da rede, por meio da capacidade estrutural de facilitar a comunicação, onde as conexões estabelecidas entre os atores possibilitam a realização dos seus objetivos comuns (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Ela pode ser representada pela intensidade e pela frequência da comunicação entre indivíduos, grupos ou organizações (HAGE; HOLLINGSWORTH, 2000).

Balestrin e Verschoore (2008) destacam alguns atributos que ajudam a compreender as interações que ocorrem nas redes:

- a) Densidade: demonstra o grau de conectividade da rede, sendo medida pela proporção de conexões existentes sobre o total de relações possíveis;
- b) Subgrupos fechados dentro da rede: são as chamadas “panelinhas”, que indicam interesses específicos de dois ou mais participantes da rede;
- c) Equivalência estrutural: indica o grau de similaridade das interações entre os atores da rede. Diz respeito à posição que o ator assume na rede ou mesmo ao papel que executa;
- d) Centralidade: indica até que ponto um ator está conectado aos demais, ou seja, quanto mais conexões com outros atores um participante tiver, maior será seu grau de centralidade na rede;
- e) Proximidade: indica o nível de acessibilidade do ator, ou seja, a distância média entre um ator e os outros.

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) possuem um papel fundamental no processo de conectividade, uma vez que criam e suportam novas formas de comunicação, melhorando a distribuição das informações entre os atores. Elas fazem parte da infra-estrutura que compõe os meios práticos para a rede agir (MARCON; MOINET, 2001). Porém, no momento da constituição de uma rede, a importância das TICs deve ser relativizada, pois nem todas as redes estão aptas (em relação aos seus recursos humanos e físicos) para utilizar tais recursos (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Assim, os gestores devem estar atentos para o fato de que se tornam imprescindíveis momentos e espaços de contato face a face entre os participantes da rede (HAGE; HOLLINGSWORTH, 2000).

Outros teóricos, como Grandori e Soda (1995), Agranoff e McGuire (2001b), Peci e Lustosa da Costa (2002), Fialho (2005), Fleury e Ouverney (2007) e Balestrin e Verscoore (2008), destacam que as redes são viabilizadas por meio da existência de uma estrutura que possibilite a ocorrência de uma coordenação dos diversos atores. Segundo Balestrin e Verscoore (2008), a coordenação envolve instrumentos contratuais (normas e procedimentos), instrumentos estratégicos (planos estratégicos, planos de ação), instrumentos de tomada de decisão (reuniões dos atores) e instrumentos de integração (entre os funcionários das organizações).

Peci e Lustosa da Costa (2002) também destacam o papel importante que a organização articuladora desempenha para a integração e coordenação das redes:

Trata-se de um centro animador, integrador de esforços que se empenha mais que os outros membros da rede no papel da coordenação e articulação, mas que não é o “gerente” da rede. Ao contrário, ciente de que a característica principal de uma rede é preservação da autonomia dos seus membros-instituições individuais tenta negociar, articular, identificar interdependências e apontar as sinergias conseqüentes da ação comum dos membros da rede (PECI e LUSTOSA DA COSTA, 2002, p. 9).

Assim, a estrutura em rede deve assegurar a coordenação colegiada e compartilhada, por meio da representatividade e ampla participação das organizações-membro (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002).

Agranoff e McGuire (2001b) destacam algumas atividades fundamentais que estão relacionadas aos mecanismos de coordenação das redes, tais como: a) identificar os participantes e *stakeholders*, como também o mapeamento de habilidades, conhecimentos, recursos e capacidades; b) ativar a rede: arranjar, estabilizar, alimentar e integrar a estrutura de rede (envolver recursos como dinheiro, informação e *expertise* e que podem ser os mecanismos integradores da rede); c) estabelecer as regras operacionais da rede, influenciar a prevalência dos valores e normas e alterar as percepções dos participantes; d) induzir e manter o comprometimento dos atores em relação à formação da rede (objetivos comuns); e) criar o ambiente e reforçar as condições para interações produtivas entre os participantes da rede (promover a cooperação na rede, prevenindo, minimizando e removendo os obstáculos existentes).

Entretanto, para o surgimento de uma consciência de rede, Marcon e Moinet (2001) consideram que é indispensável que os atores estejam receptivos à lógica da rede, que um acontecimento seja o catalisador da tomada de consciência (o surgimento de uma crise, uma informação nova, a impossibilidade de satisfazer uma necessidade pelas estruturas

hierárquicas tradicionais) e que as interações dos atores devem ser suficientes para gerar relações de cumplicidade. Os autores também destacam que a operacionalidade de uma rede dependerá de três elementos que devem ser combinados: recursos a trocar, os quais constituem o pilar da rede (informação, conhecimento e insumos); infra-estrutura, que compõe os meios práticos para agir (TICs, local, material, etc.); e, info-estrutura, que determina o conjunto de regras e ética entre os participantes.

No Quadro 8 estão sintetizados os principais pontos destacados nesta seção.

Condições Necessárias	Fatores relacionados	Autores
<b>Objetivos comuns</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidades: criar elos ou trocas com outras organizações (informações, recursos);</li> <li>- Reciprocidade: intercâmbio de idéias, desenvolvimento de visão estratégica, definição da contribuição dos parceiros, aceitação de que o parceiro é uma organização semelhante;</li> <li>- Eficiência: melhorar o desempenho organizacional e buscar uma forma de minimizar os custos transacionais;</li> <li>- Estabilidade: antecipar-se aos problemas, fortificar o padrão de interdependência;</li> <li>- Redução de riscos e incertezas: falta de recursos e conhecimento;</li> <li>- Legitimidade: melhorar a reputação, o prestígio e o acordo com as normas que prevalecem no ambiente institucional;</li> <li>- Interesse em cooperação: busca de consensos, processos de negociação, geração de maior comprometimento dos atores, preservação da autonomia dos participantes.</li> </ul>	Oliver (1990); Castells (1999a); Junqueira (2000); Marcon e Moinet (2001); Balestrin e Vargas (2002); Keast et al (2004); Nakano (2005); Wegner (2005); Agranoff (2006); Fleury e Ouverney (2007); Balestrin e Verschoore (2008).
<b>Receptividade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceitação: os atores devem estar receptivos à lógica da rede;</li> <li>- Abandono do individualismo;</li> <li>- Grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede.</li> </ul>	Marcon e Moinet (2001); Fleury e Ouverney (2007)
<b>Confiança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplicidade: reunião de atores que não desenvolvam relações de concorrência;</li> <li>- Construída desde o período de formação da rede;</li> <li>- Confiança interpessoal: confiança entre pessoas;</li> <li>- Confiança institucional: confiança depositada em agentes impessoais, como as instituições sociais, políticas e econômicas.</li> </ul>	Costa (2000); Marcon e Moinet (2001); Balestro (2002); Lagemann (2004);
<b>Interação constante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicação: intensidade e frequência;</li> <li>- Contatos: virtuais e face a face;</li> <li>- Infra-estrutura: TICs, local, material, etc.;</li> <li>- Aspectos sociais: instrumentos de integração (entre os funcionários das organizações).</li> </ul>	Castells (1999a); Hage e Hollingsworth (2000); Marcon e Moinet (2001); Balestrin e Verschoore (2008).
<b>Coordenação dos atores e procedimentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de áreas de atuação;</li> <li>- Análise conjunta dos problemas, soluções em comum;</li> <li>- Instrumentos contratuais: normas, procedimentos, conjunto de regras e ética entre os participantes;</li> <li>- Instrumentos estratégicos: planos estratégicos, planos de ação;</li> <li>- Instrumentos de tomada de decisão: reuniões dos atores;</li> <li>- Organização articuladora: centro animador, integrador de esforços.</li> </ul>	Grandori e Soda (1995), Agranoff e McGuire (2001a); Peci e Lustosa da Costa (2002) e Balestrin e Verschoore (2008)

**Quadro 8 - Condições necessárias para a criação das redes interorganizacionais**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apresentadas as evidências teóricas relativas às condições necessárias para a criação das redes interorganizacionais, na seqüência o ponto central da análise dar-se-á sobre as redes na administração pública.

### 3.2 REDES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Fleury e Ouverney (2007), o surgimento das redes na administração pública remonta à década de 1990. Mas antes disso, na literatura internacional, já haviam diversos estudos relacionados ao tema. Por exemplo, Mandell (1988) desenvolve em seu estudo o conceito de gestão intergovernamental nas redes interorganizacionais. Surgia, assim, uma nova forma de atuação do Estado, tendo como principal motivação

[...] a idéia de que a solução dos problemas de políticas públicas necessitava de um trabalho coletivo de todas as esferas governamentais, além daquele previsto pelo arcabouço constitucional e legal, que simplesmente estabelecia a autonomia das partes e as funções a serem divididas ou compartilhadas (FLEURY e OUVERNEY, 2007, p. 41).

Desse modo, no campo de atuação do Estado, as redes seriam formas de articulação entre agências governamentais e/ou entre elas e redes sociais, organizações privadas e outros grupos, para enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas (LOIOLA; MOURA, 1996). Para as autoras, nas ações públicas por meio das redes, a inovação parece ser o surgimento de parcerias e espaços públicos de negociação para a mobilização de recursos e/ou democratização, em lugar dos mecanismos informais e não muito claros de acesso aos centros decisórios. Substituem-se a departamentalização e a integração vertical pelos trabalhos em rede por projeto, integrando-se a idéia de diferentes trocas de competências. Estruturam-se, portanto, novas formas de laços entre Estado e sociedade e entre agências e esferas de governo, sendo destacadas no Quadro 9 as principais inovações surgidas no campo de ação pública por meio da utilização das redes.

<b>Padrões “tradicionalis” de ação pública</b>	<b>Inovações com a utilização das redes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes informais e pouco visíveis de acesso a centros decisórios (anéis burocráticos, redes de clientela).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias, espaços, negociação, participação, democratização, mobilização de recursos. Redes sócio-governamentais de caráter público.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arranjos neocorporativos.</li> <li>• Movimentos sociais cobram do Estado ação pública (reivindicação, pressão).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de solidariedade assumem caráter público (ações de solidariedade pública, fóruns, ONGs).</li> </ul>

<b>Padrões “tradicional” de ação pública</b>	<b>Inovações com a utilização das redes</b>
• Ação pública via aparato específico com profissionais.	• Ação pública via rede de oferta de serviço – centro anima, incita e articula operadores.
• Departamentalização.	• Trabalho em rede por projeto.
• Integração burocrática.	• Articulação de ações a partir do local. Repartição de competências.

**Quadro 9 - Inovações no campo de ação pública com a utilização das redes**

Fonte: Adaptado de Loiola e Moura (1996).

Castells (1999b) chega a formular o conceito de Estado-rede para designar as transformações das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo combinam as características da subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência administrativa, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.

Já Wachhaus (2009), a fim de identificar atributos de redes comumente utilizadas na administração pública e desenvolver uma definição mínima baseada nestes atributos comuns, analisou dez publicações internacionais em administração pública, no período de 1986 até 2006. O autor classificou-as conforme cinco subáreas: administração pública, política pública, orçamento público e finanças, administração pública de pessoal e estudos de administração pública. No total foram analisados 125 artigos e sua análise revelou uma rica, embora altamente fragmentada, literatura: 57 atributos foram identificados nas redes, mas nenhum ocorreu em mais da metade da literatura pesquisada. Para chegar a uma definição mínima, o autor selecionou cinco atributos, de um total de 31 que ocorreram em mais de 10% da literatura, os quais representaram o mínimo exigido para se começar a falar sobre redes na administração pública: complexidade, troca, interação, interdependência e inexistência de hierarquia. A partir daí, formulou uma definição para as redes na administração pública:

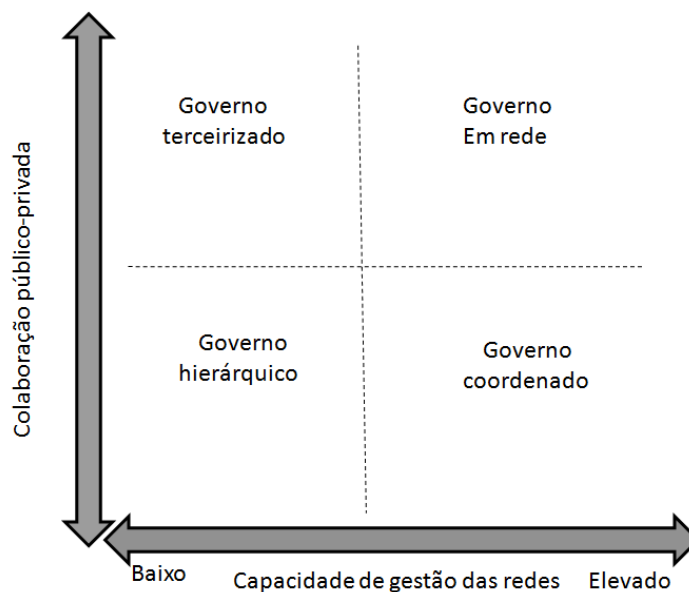
Redes na administração pública são estruturas ou relacionamentos que apresentam complexidade: elas podem ser complexas, ultrapassando fronteiras organizacionais e institucionais e envolvendo muitos atores simultaneamente que buscam múltiplas agendas. Elas também podem ser a resposta para incertezas fundamentais, designadas para dar conta da falta de informações e recursos. Redes na administração pública são diferentes das hierarquias; embora as características específicas que as distinguem possam ser debatidas, elas representam uma nova forma de organização da ação coletiva. Elas procedem de uma posição de interdependência, onde nenhum ator pode seguir com êxito uma estratégia de agir sozinho. Redes facilitam a interação entre os participantes na troca de informações e recursos para que, coletivamente, um objetivo comum possa ser perseguido (WACHHAUS, 2009, p. 71).

Além disso, para Walker *et al.* (2007), existem dois tipos mais significativos de redes na administração pública: as redes de entrega de serviços e as redes de políticas. Nesse

sentido, Goldsmith e Eggers (2006) abordam as redes de entrega de serviços como um novo modelo denominado “governar em rede”. No modelo proposto, as instituições públicas dependem menos de servidores públicos em papéis tradicionais e mais de uma teia de parcerias, contratos e alianças para realizar a entrega de serviços públicos. Desta forma, redes público-privadas surgem de várias formas, ou seja, de redes *ad hoc* (urgências e emergências) a parcerias de canal, nas quais os governos utilizam empresas privadas e entidades sem fins lucrativos para funcionar como canais de distribuição de serviços e transações públicas.

Neste sentido, governar em rede mantém menos semelhanças com um organograma tradicional do que com uma teia mais dinâmica de redes de computadores que podem organizar ou reorganizar, expandir ou contrair, dependendo do problema em questão. Na literatura de administração pública esse conceito é empregado para se referir a esses arranjos em redes como “Estado vazio”, onde cada vez mais atores autônomos se posicionam entre o Estado e os cidadãos como operadores estatais indiretos (FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

Na Figura 9 são apresentados os modelos de governo, conforme proposto por Goldsmith e Eggers (2006).



**Figura 9 - Modelos de governo**  
 Fonte: Goldsmith e Eggers (2006, p.36).

No governo hierárquico, predominam sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle e restrições de trabalho rigorosas, que se tornam inadequados para combater problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais. No governo terceirizado, há o uso de empresas privadas e organizações sem

fins lucrativos – em oposição ao uso de servidores do governo – na prestação de serviços e cumprimento de objetivos políticos. No governo coordenado, existe a união de agências governamentais múltiplas, e muitas vezes até mesmo de múltiplos níveis de governo, para a prestação de serviços integrados. Por fim, no governo em rede, há uma síntese de quatro tendências, quais sejam, alto nível de colaboração público-privada, sólidas capacidades de gestão em rede de um governo coordenado, uso da tecnologia para conectar a rede e oferecimento de mais possibilidades de opções de prestação de serviços aos cidadãos. Assim, governar em rede seria uma combinação de um governo conectado, coordenado e verticalizado, com alto nível de colaboração público-privada e com sólidas capacidades de gestão em rede.

Já as redes de políticas, em face de sua importância para o estudo, são tratadas detalhadamente na próxima seção.

### **3.2.1 Políticas Públicas e as Redes de Políticas**

Souza (2006), em seu estudo onde trata dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, busca sintetizar o estado da arte da área e, a partir de uma revisão da literatura, define as políticas públicas como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

A autora também destaca que as políticas públicas, após formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas. Muitas vezes as políticas públicas requerem a aprovação de nova legislação e, quando postas em ação, são implementadas, ficando assim submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Para Lowi (1964, *apud* SOUZA, 2006), a política pública pode assumir quatro formatos:

a) Políticas distributivas: são decisões tomadas pelo governo, as quais privilegiam certos grupos sociais ou regiões, gerando mais impactos individuais do que universais;

b) Políticas regulatórias: condicionam os comportamentos de certas categorias, impondo o respeito a leis e regulamentações, tendo como objetivo regularizar uma atividade determinada. São mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse;

c) Políticas redistributivas: atingem um maior número de pessoas, impondo perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais. São as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário; e

d) Políticas constitutivas: tratam com procedimentos, formas de agir e fazer do governo.

Sendo assim, apenas por meio das redes de políticas torna-se possível obter os recursos dispersos e dar uma resposta mais eficiente e eficaz aos problemas de políticas públicas (FLEURY, 2005). Elas surgem a partir do crescimento da interdependência funcional entre atores públicos e privados na implementação de políticas públicas (FLEURY, 2005). Portanto,

as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece. A rede interinstitucional explica um padrão de interação intensiva de organizações autônomas que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela alvo (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002, p. 4).

As principais características das redes de políticas são a horizontalidade (processos e instituições) e a interdependência entre seus vários nódulos ou atores (KLINJ, 1996; FLEURY, 2002). Börzel (1997) destaca que todas as disciplinas que tratam do conceito de redes de políticas compartilham um entendimento comum de que elas são

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns (BÖRZEL, 1997, p. 2).

Börzel (1997, p. 3), todavia, adverte que alguns autores utilizam o termo para demonstrar que as redes de políticas “envolvem multiplicidade de atores diversos; outros o vêem como uma ferramenta analítica para o estudo das relações entre atores e poder público; outros, ainda, consideram-no um método de análise da estrutura social”. Para a autora,



identificam-se duas “escolas” diferentes de redes de políticas, ainda que não mutuamente excludentes: a escola de intermediação de interesses e a escola de governança.

A escola de intermediação de interesses interpreta as redes de políticas como uma forma genérica de relações entre diferentes grupos de interesse e o Estado. Já a escola de governança concebe as redes de políticas como uma forma específica de governança, como um mecanismo para mobilizar recursos políticos em situações em que esses recursos são muito dispersos entre o público e o privado. O Quadro 10 apresenta as diferenças entre os dois conceitos apresentados.

	<b>Escola de Intermediação de Interesses</b>	<b>Escola de Governança</b>
<b>Rede de política como uma ferramenta analítica.</b>	As redes de políticas como uma tipologia de relações Estado/sociedade.	As redes de políticas como modelo para analisar formas não hierárquicas de interação entre atores públicos e privados na execução de políticas públicas.
<b>Rede de política como enfoque teórico.</b>	A estrutura das redes de políticas como determinante do processo e resultado políticos.	As redes de políticas como uma forma específica de governança.

**Quadro 10 - Concepções de redes de políticas**

Fonte: Börzel (1997, p. 22).

Agranoff e McGuire (2001b), por sua vez, apresentam a seguinte definição para as redes de políticas:

O termo redes, como empregado na literatura, se refere caracteristicamente a arranjos multiorganizacionais voltados para a resolução de problemas que não podem ser solucionados, pelo menos não facilmente, por organizações isoladas. Colocado de forma simples, as redes são um fenômeno emergente que consiste em veículos distintos de gestão e que oferece desafios para as organizações isoladas e seu processo de gestão (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b, p. 296).

Assim, de acordo com essa abordagem, as redes de políticas são vistas como estruturas nas quais bens e serviços públicos são planejados, concebidos, produzidos e entregues, mediante o compartilhamento dos objetivos, a integração das estruturas, o desenvolvimento dos compromissos e a interação interorganizacional. A proposta é modificar os modelos atuais de gestão e administração pública conforme as configurações de redes apresentadas (MCGUIRE, 2002).

Mandell (1999) e Keast *et al.* (2004) apresentam outra abordagem sobre as redes de políticas. Para esses autores as redes ocorrem quando laços entre um número de organizações ou indivíduos tornam-se formalizados. A consolidação das relações entre os diversos atores

com interesse mútuo ocorre por meio da formalização. Desta forma, as redes de políticas são um fenômeno social que se desenvolve pela interação constante da evolução do relacionamento entre os atores e da estrutura daí resultante. O diferencial dessa compreensão está em considerar as redes de políticas um fenômeno real que se forma a partir de uma dinâmica social deliberada, e não por uma metáfora para analisar várias formas de trabalho conjunto ou de relações entre atores (FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

O’toole (1997), por sua vez, tem como foco a gestão das redes de políticas. Na sua definição o autor dá ênfase a três fatores essenciais para a formação destas redes, quais sejam: a sua estrutura singular, a ausência de hierarquia entre os atores e a interdependência dos atores. Neste sentido, define as redes de políticas como

estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou partes delas, onde cada unidade não se acha apenas subordinada formalmente às outras em algum arranjo hierárquico mais amplo. As redes exigem certa estabilidade estrutural, mas se estendem além dos vínculos formalmente estabelecidos e das ligações legítimas de política pública. A noção de redes exclui as hierarquias formais e mercados perfeitos, mas inclui um amplo conjunto de estruturas. O vínculo institucional que sustenta as relações em rede pode incluir cadeias de autoridade, relações de troca e coalizões baseadas em interesses comuns, todas fazendo parte de uma estrutura policêntrica singular (O’TOOLE, 1997, p. 45).

Klijn *et al.* (1995), entretanto, dão mais ênfase à estrutura destas redes, e não aos vínculos, definindo as redes de políticas como

mudança dos padrões de relacionamento social entre atores interdependentes que se formam em torno de problemas políticos ou grupos de recursos e que são formados, mantidos e alterados por uma série de jogos entre esses atores. Nestas redes de política, os atores conduzem estrategicamente eles mesmos os processos políticos. Nessa forma de atuar, o processo político é visto como uma série de jogos (KLIJN *et al.*, 1995, p. 439).

Desse modo, a política é a forma de se alcançar o resultado almejado desses jogos. Sendo assim, as redes de políticas surgem em torno das questões políticas, transformando a rede numa estrutura mais permanente para os jogos subsequentes.

No Quadro 11 são apresentadas as diversas abordagens para as redes de políticas.

Abordagens para as redes de políticas	Autor
<b>Ênfase na estrutura das redes e não sobre os vínculos:</b> redes de políticas surgem em torno das questões políticas, transformando a rede numa estrutura mais permanente para os “jogos” subsequentes.	Klijn <i>et al.</i> (1995)
<b>Escola de Intermediação de interesses:</b> redes de políticas como uma tipologia de relações Estado/sociedade. A estrutura das redes de política como determinante do processo e resultado políticos.	Börzel (1997)

<b>Abordagens para as redes de políticas</b>	<b>Autor</b>
<b>Escola de Governança:</b> redes de políticas como modelo para analisar formas não hierárquicas de interação entre atores públicos e privados na execução de políticas públicas (uma forma específica de governança).	Börzel (1997), Podolny e Page (1998)
<b>Ênfase na gestão das redes de políticas:</b> foco em três fatores essenciais para a formação das redes de políticas: a) a sua estrutura singular; b) a ausência de hierarquia entre os atores; e, c) a interdependência dos atores.	O’toole (1997)
<b>Relações entre os diversos atores com interesse mútuo ocorrendo através da formalização:</b> redes de políticas como um fenômeno social que se desenvolve pela interação constante da evolução do relacionamento entre os atores e a estrutura daí resultante.	Mandell (1999); Keast <i>et al.</i> (2004)
<b>Redes de políticas para modificar os modelos atuais de gestão e administração pública:</b> bens e serviços públicos são planejados, concebidos, produzidos e entregues, mediante o compartilhamento dos objetivos, a integração das estruturas, o desenvolvimento dos compromissos e a interação interorganizacional.	Agranoff e McGuire (2001b); McGuire (2002)

**Quadro 11 - As diversas abordagens para as redes de políticas**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre os principais atributos das redes de políticas, a interdependência representa um elemento fundamental para o surgimento desses arranjos (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002; OOVERNEY, 2005). Conforme Keast *et al.* (2004, p. 364), “a rede se desenvolve pelo trabalho coletivo especificamente planejado a partir de um padrão horizontal de interdependências (numa estrutura em rede os atores precisam trabalhar juntos de forma ativa)”. Assim, as organizações não são entidades independentes, pois se relacionam com outras unidades sociais (organizações públicas ou privadas). Neste sentido, a interdependência é o principal fator que influencia a coordenação interorganizacional, sendo fundamental para o processo de institucionalização da rede, uma vez que sua estrutura é criada a partir dos fatores que impulsionam essa interdependência (FLEURY; OOVERNEY, 2007).

Desta forma, a institucionalidade aprofunda a interdependência existente entre os atores que compõem a rede (BÖRZEL, 1998). Nesta perspectiva, Klijn *et al.* (1995) apontam que a institucionalização envolve processos que estão em constante desenvolvimento porque os atores regularmente interpretam e reinterpretem as características estruturais da rede. Logo,

[...] a institucionalização envolve a emergência de um padrão de interdependência onde os atores desenvolvem ações coletivamente planejadas e deliberadamente orientadas para a ênfase nos objetivos comuns. A estrutura institucionalizada busca integrar forças políticas de forma a permitir que a relação com o ambiente da rede se desenvolva reorientando a distribuição e a utilização de recursos. Esse processo envolve não só a formalização compartilhada de relações internas de intercâmbio e o desenvolvimento de regras específicas para gerir tais relações, como a definição de parâmetros que são também estabelecidos em arenas externas à rede (FLEURY; OOVERNEY, 2007, p. 77).

Neste sentido, o processo de institucionalização e o desenvolvimento dos padrões de interdependência requerem bases de suporte institucional, as quais “são instâncias de estratégia, os espaços internos de pactuação e os canais externos de articulação. Elas sustentam o processo de institucionalização da rede” (FLEURY; OUVERNEY, 2007, p. 102). Assim, Fleury e Ouverney (2007) apontam as bases institucionais das redes de políticas, conforme apresentado no Quadro 12.

Base	Fatores de motivação	Tipo de suporte institucional	Objetivos
<b>Instâncias de estratégia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular e integrar as bases de recursos e de competências;</li> <li>• Buscar eficácia e eficiência;</li> <li>• Acompanhar a evolução das políticas públicas.</li> </ul>	Técnico e operacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a racionalidade sistêmica na alocação de recursos;</li> <li>• Garantir a flexibilidade operacional;</li> <li>• Criar elementos (informações, relatórios, estudos etc.) de suporte decisório.</li> </ul>
<b>Espaços internos de pactuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir interesses plurais;</li> <li>• Construir suporte político ao nível do <i>cluster</i> de atores e recursos;</li> <li>• Reduzir assimetrias de poder.</li> </ul>	Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular estratégias para ampliar a representatividade;</li> <li>• Desenvolver estratégias de compartilhamento decisório;</li> <li>• Construir consensos e projetos hegemônicos;</li> <li>• Evitar bloqueios e impasses.</li> </ul>
<b>Canais externos de articulação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir demandas e interesses da rede em arenas decisórias externas que têm influência na rede;</li> <li>• Mobilizar recursos externos.</li> </ul>	Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerir as relações com atores externos à rede;</li> <li>• Inserir a rede nos processos de definição de parâmetros da política pública nos níveis regional e nacional.</li> </ul>

**Quadro 12 - Bases institucionais das redes de políticas**

Fonte: Fleury e Ouverney (2007, p. 103).

Desse modo, apenas quando há “convergência institucional para o aprofundamento articulado e planejado da interdependência existente entre os atores é que se pode falar de estruturas em rede” (FLEURY e OUVERNEY, 2007, p. 55). Vale ressaltar, no entanto, que quando se analisa as redes de políticas como formações horizontais de instituições autônomas deve-se atentar não apenas para a sua estrutura, mas também para os fatores relacionados à sua alteração.

A rede modifica e é modificada pela ação de seus membros. Neste sentido, as estratégias tornam-se uma peça chave de coordenação. Não existem “receitas de bolo” que funcionam para qualquer situação. As estratégias vão depender das características internas e externas da estrutura-rede. No entanto, o mínimo necessário para o seu funcionamento é a percepção de um jogo de ganha-ganha por parte de todos os seus membros. Ninguém faz parte de uma estrutura multilateral caso não esteja convencido que vai ganhar mais jogando “em time” do que jogando individualmente (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002, p. 9).

Sendo assim, apresentadas as abordagens e atributos das redes de políticas, na seção a seguir são apresentadas as suas vantagens, desvantagens e as dificuldades de implementação.

### **3.2.2 Vantagens, Desvantagens e Dificuldades de Implementação das Redes de Políticas**

Muitos são os benefícios da configuração em redes de políticas apontados pela literatura. Esses benefícios são coletivos, por pertencerem ao conjunto de organizações que criaram as respectivas condições favoráveis, e são exclusivos, por não serem acessados por outras organizações ou grupos de organizações. Quando as organizações operam em rede, o poder de circulação de informações e competências aumenta consideravelmente, facilitando o processo de criação do conhecimento e impulsionando a capacidade de aprendizagem coletiva (CASTELLS, 1999a; PODOLNY; PAGE, 2000; MARCON; MOINET, 2001; FLEURY; OUVERNEY, 2007).

Desta forma, vários estudos destacam as vantagens da utilização das redes de políticas, tais como o de Agranoff e McGuire (1999), que com base em estudos sobre desenvolvimento econômico local, afirmam que as redes possuem um potencial para uma rápida adaptação às novas condições estabelecidas, sendo a flexibilidade de adaptação a promotora da capacidade de inovação. Segundos os autores, quando as relações entre os membros da rede são estabelecidas e os objetivos são acordados, um amplo espectro de conhecimentos e perspectivas se apresenta.

Outros estudos, como os de Mandell (1999) e Keast *et al.* (2004), destacam a capacidade das redes para prover soluções inovadoras em questões de políticas públicas complexas, como pobreza, exclusão social, uso de drogas, habitação humana. Elas apresentam abordagens multidisciplinares, além de possibilitar ações conjuntas entre os diversos atores e recursos. Para os autores, agências ou departamentos isolados são incapazes de enfrentar com eficácia tais problemas, uma vez que envolvem aspectos relativos a várias áreas de políticas públicas.

Porém, tendo em vista as características das redes de políticas, Fleury e Ouverney (2007) apontam alguns desafios administrativos para a criação e manutenção destas redes, como a negociação e geração de consensos, o estabelecimento de regras de atuação, a distribuição de recursos e interação, a construção de mecanismos decisórios coletivos e o

estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Além disso, os autores apresentam as principais vantagens e desvantagens relativas a estas redes (Quadro 13).

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A pluralidade de atores envolvidos nas redes possibilita maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre o problema em questão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por envolverem numerosos participantes governamentais e privados, as redes de políticas tornam problemática a prestação de contas (<i>accountability</i>) em relação ao uso dos recursos públicos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Graças à capacidade das redes, a definição de prioridades se dá de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de negociação e geração de consensos pode ser demasiado lento, retardando a solução de problemas que requerem ação imediata.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como as redes envolvem simultaneamente governo e organizações não-governamentais, pode-se contar com uma presença pública sem ter de criar uma estrutura burocrática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos, já que as responsabilidades são muito diluídas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dada a flexibilidade inerente à sua dinâmica, as redes podem desenvolver uma gestão adaptativa que esteja conectada a uma realidade social volátil, articulando as ações de planejamento, execução, retroalimentação e desenho, adotando o monitoramento como instrumento de gestão e não de controle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou mesmo comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por se tratar de uma estrutura horizontalizada em que os participantes preservam sua autonomia, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que acarreta maior compromisso e responsabilidade para com as metas compartilhadas, bem como maior sustentabilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os critérios para participação na rede não são explícitos nem universais, o que pode levar à marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, ficando assim a política nas mãos somente de uma elite;</li> <li>• As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tendem a gerar problemas na gestão das redes.</li> </ul>

**Quadro 13 - Vantagens e desvantagens das redes de políticas**

Fonte: Fleury e Ouverney (2007, p. 25).

Já Peci e Lustosa da Costa (2002), após o exame de algumas tentativas de implementação de estruturas em rede para a execução de políticas ou programas públicos, apontam a existência de uma série de dificuldades de implementação, tais como:

a) Problemas de ativação (falta de informação): existência de sobreposição de objetivos e ações no setor público, por falta de informação. Os gestores muitas vezes desconhecem os objetivos ou mesmo a existência de outras organizações com objetivos comuns, candidatas potenciais a participar de redes interorganizacionais. As novas tecnologias de informação podem ser utilizadas como um instrumento importante de integração das organizações, mas o processo de informatização na área pública ainda não está suficientemente avançado;

b) Falta de comunicação: necessidade de sistemas de informações gerenciais que viabilizem o compartilhamento de dados em tempo hábil para atender as demandas informacionais necessárias ao sucesso dos projetos. A ação pública necessita ter qualidade,

precisão, clareza e transparência para o alcance do comprometimento com os objetivos definidos nos programas e projetos (obter eficácia e efetividade nos arranjos interinstitucionais);

c) Crescimento da incerteza: para viabilizar a formação das redes, a incerteza deve ser reduzida a um nível aceitável pelas organizações. E a coordenação seria a forma de lidar com questões como informação e incerteza, tempo e competência dos órgãos;

d) Experiência (falta ou mal-uso): lentidão por parte dos mais altos níveis gerenciais da Administração Pública sobre a importância da gestão integrada em rede;

e) Problemas de “*accountability*”: a falta de uma atitude de cooperação é um dos problemas evidenciados no decorrer de vários trabalhos de campo. As organizações – ou melhor, os gestores – hesitam em participar da rede, sendo que isto implicaria compartilhar custos e êxitos eventuais. Os “egos” individuais e institucionais foram identificados por atores como principais obstáculos para a cooperação;

f) Exigência de novos modelos de gestão: para criar, implementar e gerenciar uma rede interorganizacional é preciso conceber e implementar novos modelos de gestão adaptados à situação e aos objetivos da rede.

Fleury (2005) também destaca a proliferação de redes de políticas para o enfrentamento de problemas sociais (redes de políticas sociais), como consequência dos processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades na América Latina nas últimas décadas. A política social surge quando o Estado intervém na realidade social para promover os direitos sociais, garantir os direitos do cidadão (JUNQUEIRA, 2000).

Fleury e Ouverney (2007), entretanto, ressaltam alguns déficits de eficácia que as redes de políticas sociais podem apresentar como a falta de articulação das políticas econômicas e sociais, a tendência a excluir os temas conflitivos e concentrar-se em questões administrativas de menor importância, a falta de uma gestão social adaptativa para tornar as políticas eficazes, a necessidade de elaboração de planejamentos estratégicos para dar consistência aos programas e projetos sociais e do gestor público assumir o papel de um negociador e deixar de ser um mero cumpridor de planos.

### 3.3 PROPOSTA DE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A REGULAÇÃO DO MERCADO DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS

A partir da análise do contexto do setor de saúde suplementar, percebe-se que a decisão de intervenção estatal sobre a atuação das operadoras de planos de saúde assume o formato de uma política pública regulatória, conforme Lowi (1964, *apud* SOUZA, 2006). Isto devido à aprovação da Lei 9.656/98, para regulamentar o setor de saúde suplementar, e da Lei 9.961/2000, para criar a ANS como órgão para regular, normatizar, controlar e fiscalizar o setor.

Esta política pública condiciona os comportamentos dos clientes (beneficiários), das operadoras de planos e seguros e dos prestadores de serviço (hospitais, médicos, clínicas e laboratórios), por meio da imposição de regulamentos resultantes da legislação que é aplicada ao setor. A ANS realiza o acompanhamento e avaliação desta política, sendo que no Estado do RS, centra-se no processo de fiscalização das atividades dos agentes regulados, interagindo com órgãos públicos que atuam na defesa dos consumidores, os quais também se envolvem na regulação do mercado de saúde suplementar, tais como: PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário.

Entretanto, destaca-se a existência de uma independência funcional entre os órgãos públicos que se envolvem no processo de regulação do setor, sendo que cada instituição possui autonomia para atuar de acordo com a Lei, não existindo hierarquias e nem um fluxo de atividades definido. Assim, surge como principal característica da regulação do mercado de saúde suplementar no Estado do RS, a existência de relacionamentos complexos, com várias instituições atuando simultaneamente a fim de cumprirem suas missões. Além disso, por estarem regidas por leis, necessitam de atos formais para que possam atuar em rede (termos e acordos de cooperação).

Portanto, partindo-se das tipologias de redes apresentadas neste estudo (CÂNDIDO e ABREU, 2000; HOFFMANN, MORALES; FERNANDEZ, 2004; GRANDORI; SODA, 1995; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008), da análise do setor de saúde suplementar e dos atributos de cada órgão público que se envolve no processo de regulação, tem-se a seguinte proposta de tipologia básica para a rede a ser criada: a) rede horizontal, flexível: união de órgãos públicos independentes em busca de objetivos comuns; b) rede simétrica, não-orbital:



necessidade de preservação da autonomia dos órgãos públicos envolvidos; c) rede heterogênea: existência de diferenças entre os órgãos públicos (legal e política); e d) rede formal, burocrática, de base contratual: existência de formalização, de regras e procedimentos para a atuação em rede.

Assim, a partir do referencial teórico sobre redes interorganizacionais e redes no setor público, bem como da contextualização do setor de saúde suplementar, propõe-se as condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar no Estado do RS, as quais são agrupadas em dimensões e categorias. Nas próximas seções são detalhadas cada uma dessas dimensões e suas respectivas categorias, sendo, ao final, apresentado um quadro-síntese com as condições necessárias propostas.

### **3.3.1 Ambiente Favorável**

Nesta dimensão estão inseridas questões relacionadas com a lógica de atuação em rede, quais sejam:

a) Receptividade: aceitação por parte dos órgãos públicos em atuar em rede, com tolerância à lógica da rede (MARCON; MOINET, 2001) e eliminação de “egos” individuais e institucionais (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002). Deve-se analisar o grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede, por meio da verificação das necessidades dos órgãos públicos envolvidos (FLEURY; OUYERNEY, 2007), de forma que se possa obter uma compreensão do quanto estão dispostos a contribuir para a constituição da rede.

b) Estímulo: verificação da existência de uma necessidade (informação, conhecimento, melhoria da eficiência e da prestação dos serviços) para a criação de elos ou trocas entre as organizações, de forma que seja possível identificar as interdependências existentes entre os órgãos públicos envolvidos. Assim, torna-se viável a definição da finalidade (MARCON; MOINET, 2001) e dos objetivos comuns da rede (OLIVER, 1990; CASTELLS 1999a; BALESTRIN; VARGAS, 2002; FLEURY, 2005; AGRANOFF, 2006; FLEURY; OUYERNEY, 2007; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008);

c) Confiança: deve ser construída desde o período de formação da rede e desenvolvida ao longo do tempo (LAGEMANN, 2004; BALESTRO, 2002), sendo que deve ser suficiente

para desenvolver relações de cumplicidade, eliminando a concorrência entre os órgãos públicos (OLIVER, 1990; MARCON; MOINET, 2001);

d) Cooperação: estabelecimento de áreas de atuação, análise conjunta dos problemas, soluções em comum e definição da contribuição dos parceiros (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001). Envolve também a preservação da autonomia dos participantes da rede e um ambiente favorável para a reciprocidade entre as organizações, sendo os objetivos comuns resultantes de consensos obtidos por meio de processos de negociação, refletindo num maior compromisso e responsabilidade com as metas estabelecidas (KEAST *et. al.*, 2004; NAKANO, 2005; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). A eliminação da sobreposição de objetivos e ações, por meio da disseminação de informações sobre as organizações com objetivos comuns, candidatas potenciais a participar em rede, também deve ser levada em consideração (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002).

### 3.3.2 Base Institucional

Representa o estabelecimento de um suporte institucional para sustentar o processo de institucionalização e o desenvolvimento dos padrões de interdependência existentes entre os atores que compõem a rede (OUVERNEY, 2005; OUVENEY; FLEURY, 2006; FLEURY; OUVENEY, 2007). Assim, deve-se buscar a convergência institucional para aprofundar, de forma articulada e planejada, a interdependência existente entre os órgãos públicos, de forma que se possa estruturar a rede (FLEURY; OUVENEY, 2007), a partir de:

a) Suporte político: construção de suporte político no nível do *cluster* de atores e recursos (desenvolver estratégias de compartilhamento decisório), inclusão de interesses plurais (formular estratégias para ampliar a representatividade, construir consensos e projetos hegemônicos, evitar deserções em momentos cruciais), redução das assimetrias de poder (evitar bloqueios e impasses, de forma que o processo de negociação e geração de consensos possa ser ágil, com a solução rápida de problemas que requerem ação imediata), inclusão de demandas e interesses da rede em arenas decisórias externas que têm influência na rede (gerir as relações com atores externos à rede), mobilização de recursos externos (inserir a rede nos processos de definição de parâmetros da política pública nos níveis regional e nacional) (FLEURY; OUVENEY, 2007);

b) Suporte técnico-operacional: articulação e integração das bases de recursos e de competências, com o objetivo de promover a racionalidade sistêmica na alocação de recursos, garantir a flexibilidade operacional e criar elementos (informações, relatórios, estudos, etc.) de suporte decisório (FLEURY; OUVENEY, 2007).

### **3.3.3 Coordenação e Procedimentos**

Envolve a definição de uma estrutura que possibilite a ocorrência de uma coordenação dos órgãos públicos participantes da rede, destacando-se duas categorias (GRANDORI; SODA, 1995; AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b; PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008):

a) Organização articuladora: definição de um ator que desempenhe o papel de órgão articulador, ou seja, um centro animador, integrador de esforços, empenhado mais que os outros membros da rede no papel da coordenação e articulação, tendo a missão de manter as relações estáveis, procurando tornar os processos de negociação e geração de consensos mais ágeis (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002);

b) Instrumentos de coordenação: são instrumentos necessários para manter a coordenação das atividades, de forma a reduzir a incerteza (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Podem ser instrumentos de tomada de decisão (reuniões dos atores), instrumentos contratuais (normas, procedimentos), conhecimento do fluxo do processo, conjunto de regras e ética entre os participantes e instrumentos estratégicos (planos estratégicos, planos de ação, avaliação do desempenho do processo).

### **3.3.4 Conectividade**

Envolve aspectos relacionados com a interação entre os órgãos públicos (CASTELLS, 1999a). Esta interação deve ser suficiente para estimular a troca de recursos e estabelecer relações de cumplicidade (MARCON; MOINET, 2001), proporcionando estruturas de relacionamentos capazes de permitir a formação de capital social (TSAI, 2000; NAKANO,

2005) e troca de informações (CASTELLS, 1999a). Para tanto, destacam-se os seguintes elementos:

a) Relações sociais: definição de estratégias de integração entre os servidores dos órgãos públicos (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Formação de capital social (TSAI, 2001; NAKANO, 2005) e desenvolvimento de aprendizagem coletiva e de competências (MARCON; MOINET, 2001);

b) Comunicação: estabelecimento da intensidade e frequência da comunicação (HAGE; HOLLINGSWORTH, 2000; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008);

c) Contatos: criação de mecanismos que estimulem os contatos virtuais e face a face (HAGE; HOLLINGSWORTH, 2000; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008);

d) Infra-estrutura: levantamento de necessidades para suportar os contatos e interações, tais como TICs, locais, materiais (MARCON; MOINET, 2001).

### 3.3.5 Síntese das Condições Necessárias

Após a descrição de cada uma das dimensões e respectivas categorias que compõem as condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, no Quadro 14 é apresentada uma síntese de todos estes elementos.

Dimensões	Categorias	Elementos	Autores
Ambiente favorável	Receptividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aceitação dos atores:</b> tolerância à lógica da rede;</li> <li>• <b>Grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede:</b> verificação das necessidades dos atores;</li> <li>• <b>Eliminação de “egos” individuais e institucionais.</b></li> </ul>	Marcon e Moinet (2001); Fleury e Ouverney (2007); Peci e Lustosa da Costa (2002).
	Estímulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Definição de objetivos comuns:</b> a partir do surgimento da necessidade de criação de elos ou trocas com outras organizações;</li> <li>• <b>Interdependência:</b> obtenção de recursos (informação, conhecimento);</li> <li>• <b>Eficiência:</b> melhorar o desempenho organizacional, minimizar os custos operacionais, melhorar a prestação dos serviços.</li> </ul>	Oliver (1990); Castells (1999a); Marcon e Moinet (2001); Balestrin e Vargas (2002); Fleury (2005); Agranoff (2006); Fleury e Ouverney (2007); Balestrin e Verschoore (2008); Börzel, 1997.

Dimensões	Categorias	Elementos	Autores
Ambiente Favorável (continuação)	Confiança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cumplicidade:</b> reunião de atores que não desenvolvam relações de concorrência. Construída desde o período de formação da rede e desenvolvida ao longo do tempo.</li> </ul>	Oliver (1990); Marcon e Moinet (2001); Balestro (2002); Lagemann (2004).
	Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Horizontalidade:</b> preservação da autonomia dos participantes;</li> <li>• <b>Consensos:</b> processos de negociação, geração de maior comprometimento dos atores.</li> </ul>	Keast et al (2004); Nakano (2005); Hage e Hollingsworth (2000); Balestrin e Verschoore (2008).
Base institucional	Suporte Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Construção de suporte político no nível do cluster de atores e recursos:</b> desenvolver estratégias de compartilhamento decisório;</li> <li>• <b>Inclusão de interesses plurais:</b> formular estratégias para ampliar a representatividade, construir consensos e projetos hegemônicos, evitar deserções em momentos cruciais;</li> <li>• <b>Redução das assimetrias de poder:</b> evitar bloqueios e impasses;</li> <li>• <b>Inclusão de demandas e interesses da rede em arenas decisórias externas que têm influência na rede:</b> gerir as relações com atores externos à rede;</li> <li>• <b>Mobilização de recursos externos:</b> inserir a rede nos processos de definição de parâmetros da política pública nos níveis regional e nacional.</li> </ul>	Ouverney (2005), Ouverney e Fleury (2006); Fleury e Ouverney (2007).
	Suporte Técnico Operacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulação e integração das bases de recursos e de competências:</b> promover a racionalidade sistêmica na alocação de recursos; garantir a flexibilidade operacional;</li> <li>• <b>Sistemas de informações:</b> criar elementos (informações, relatórios, estudos etc.) de suporte decisório.</li> </ul>	
Coordenação e procedimentos	Organização articuladora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Órgão Coordenador:</b> integrador de esforços, empenhado mais que os outros membros da rede no papel da coordenação e articulação;</li> </ul>	Grandori e Soda (1995); Agranoff e (2001b); Peci e Lustosa da Costa (2002); Fialho (2005) e Balestrin e Verschoore (2008).
	Instrumentos de coordenação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumentos de tomada de decisão:</b> reuniões dos atores;</li> <li>• <b>Instrumentos contratuais:</b> normas, procedimentos, conjunto de regras e ética entre os participantes, conhecimento do fluxo do processo;</li> <li>• <b>Instrumentos estratégicos:</b> planos estratégicos, planos de ação, avaliação do desempenho do processo.</li> </ul>	
Conectividade	Interação constante e duradoura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aspectos sociais:</b> formas de integrar os funcionários das organizações. Formação de capital social e desenvolvimento de aprendizagem (coletiva e competências).</li> <li>• <b>Comunicação:</b> definição da intensidade e frequência da comunicação;</li> <li>• <b>Contatos:</b> virtuais e face a face;</li> <li>• <b>Infra-estrutura:</b> TICs, local, material, etc.</li> </ul>	Castells (1999a); Hage e Hollingsworth (2000); Tsai (2000); Marcon e Moinet (2001); Nakano (2005); Balestrin e Verschoore (2008).

**Quadro 14 - Proposta de condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS**

Fonte: Elaborado pelo autor

Vale ressaltar que estes elementos foram levantados na literatura, os quais servem como um conjunto de requisitos básicos que indicam as condições essenciais a serem atendidas de forma que uma iniciativa específica de criação de rede possa ser bem-sucedida. Porém, outros elementos podem surgir a partir da realização da pesquisa, tendo em vista que as redes surgem sob diferentes formas e em contextos distintos (CASTELLS, 1999a). Nesse sentido, destaca-se que a aplicação destas condições não se enquadra numa linearidade rígida, pois o atendimento aos requisitos listados neste estudo se dá em várias frentes e com diversas formas de se estabelecer relações e de se tomar decisões, sucessivas e complementares.

Desse modo, após a apresentação do referencial teórico, na próxima seção são descritos os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo.

## 4 MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo são descritos os procedimentos metodológicos utilizados no presente estudo, partindo-se do delineamento e desenho da pesquisa, para, na seqüência, serem especificadas as técnicas utilizadas para coleta e análise dos dados. Por fim, são realizadas considerações sobre a validade e confiabilidade da pesquisa.

### 4.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O referido estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, exploratória, de corte transversal e a estratégia de investigação adotada foi o estudo de caso único. As pesquisas qualitativas são aplicadas nos estudos das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, resultantes das interpretações que as pessoas fazem de como vivem, constroem seus produtos e a si mesmos, sentem e pensam (MINAYO, 2008). Neste sentido, Minayo (2008, p. 57) destaca que

Este tipo método que tem fundamento teórico, além de permitir desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação. Caracteriza-se pela empiria e pela sistematização progressiva de conhecimento até a compreensão da lógica interna do grupo ou do processo em estudo. Por isso, é também utilizado para a elaboração de novas hipóteses, construção de indicadores qualitativos, variáveis e tipologias.

Desse modo, é freqüente, nas pesquisas qualitativas, que o pesquisador procure entender os fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir daí, situe sua interpretação (YIN, 2005). Assim, de acordo com a natureza desta pesquisa e do objetivo proposto, o método qualitativo proporciona um entendimento mais amplo sobre o processo de formação de redes interorganizacionais no setor público, onde se busca analisar a realidade das instituições públicas frente à criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS.

Este estudo também possui um caráter exploratório. Segundo Gil (1999), as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar uma visão geral sobre determinado fato. Para o autor, este tipo de pesquisa é recomendado quando o tema escolhido

é pouco explorado e não muito conhecido pelo pesquisador, o que torna difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Ela torna-se importante na medida em que visa prover ao pesquisador um maior conhecimento sobre o tema ou problema em pesquisa (MATTAR, 1999). Desta forma, face ao objetivo deste estudo, a pesquisa exploratória torna-se apropriada, uma vez que se trata de um tema pouco explorado nos estudos organizacionais: formação de uma rede para a regulação do setor de saúde suplementar.

Vale ressaltar que a pesquisa também foi de corte transversal, tendo em vista que a coleta de dados ocorreu apenas uma vez, em um período de tempo específico no tempo (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Já em relação à estratégia de pesquisa, utilizou-se o estudo de caso que, segundo Yin (2005), é especialmente aplicado quando questões do tipo “como” ou “por que” são colocadas, quando o investigador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco está em um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real. Para Stake (2005), o estudo de caso consiste na escolha de um objeto específico a ser estudado, que pode ser uma pessoa, um programa, uma empresa, uma instituição, um processo ou um determinado grupo de sujeitos que compartilham o mesmo ambiente e experiência. Nesta pesquisa, portanto, foi utilizado o estudo de caso único, uma vez que esta tem por finalidade analisar as condições necessárias para formação de uma rede entre órgãos públicos participantes do processo regulatório do setor de saúde suplementar do Estado do RS.

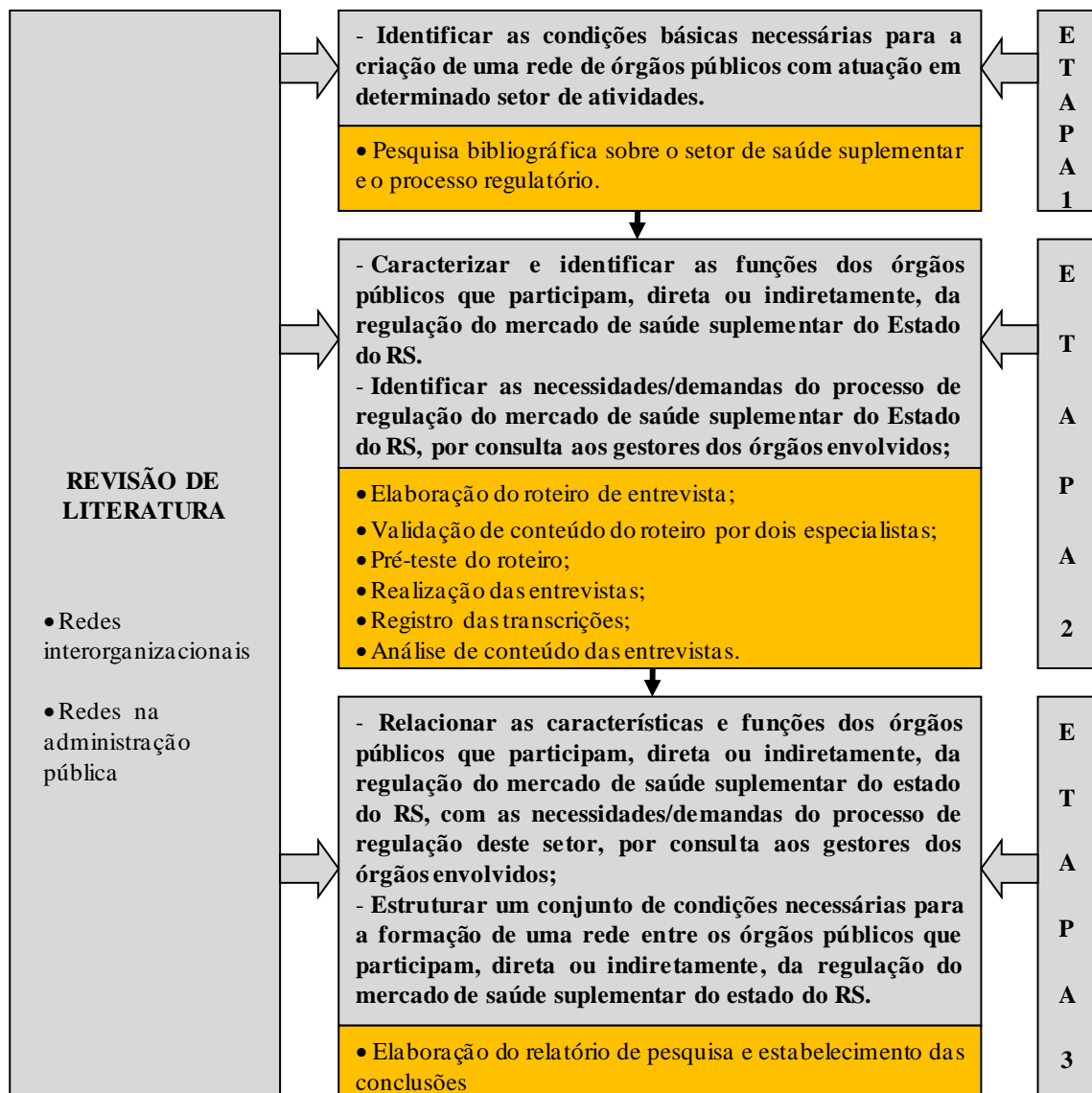
A unidade de análise, por sua vez, representa o caso onde as variáveis ou fenômenos estão sendo estudados e que o problema de pesquisa se refere, e sobre o qual se coletam e analisam dados (COLLIS; HUSSEY, 2005). Sendo assim, a unidade de análise considerada para o presente estudo foi o processo regulatório do mercado de saúde suplementar que envolve as instituições públicas, com sede no Estado do RS que, direta ou indiretamente, participam deste processo. Essa escolha justifica-se porque as interconexões entre os atores de uma rede são a parte elementar do fenômeno estudado.

Neste sentido, o presente estudo de caso também é classificado como holístico, tendo em vista que possui apenas uma unidade de análise sendo considerada em determinado contexto (YIN, 2005), qual seja, o processo regulatório do setor de saúde suplementar.



## 4.2 DESENHO DE PESQUISA

A Figura 10 apresenta o desenho de pesquisa e busca identificar a seqüência lógica das etapas e respectivas atividades executadas para a realização deste estudo, bem como esclarecer, por meio da representação gráfica, a sua metodologia e as principais características. Para tanto, fundamenta-se nas seguintes bases: realização de pesquisa bibliográfica, busca de evidências por meio de estudo de caso e construção, por parte do pesquisador, dos elementos necessários para o alcance dos objetivos propostos por este trabalho, conforme pode ser verificado nas etapas apresentadas a seguir.



**Figura 10 - Desenho de pesquisa**

Fonte: elaborado pelo autor.

A etapa 1 caracterizou-se como a estrutura de referência para a realização da análise dos dados obtidos na etapa 2. Assim, a partir da contextualização do setor de saúde suplementar e da revisão de literatura sobre redes interorganizacionais e redes interorganizacionais na área pública (conforme apresentado nos capítulos 2 e 3 do presente estudo), foram identificadas e propostas as condições teóricas necessárias para o estabelecimento de uma rede para a regulação do setor de saúde suplementar do Estado do RS (objetivo específico "1"). A revisão de literatura também teve por finalidade dar embasamento teórico ao presente estudo para a definição da questão-problema, dos objetivos geral e específicos, assim como para todas as fases posteriores do trabalho, de modo a proporcionar a realização do debate acerca dos conceitos apresentados. Para tanto, foram pesquisados livros, artigos (publicados em periódicos nacionais e internacionais disponibilizados na Internet) e outras bibliografias relacionadas com a temática. A etapa 1 também orientou a estruturação das demais etapas da presente pesquisa.

Já a etapa 2 consistiu na aplicação de um roteiro de entrevistas semi-estruturado (Apêndice B) baseado nas conclusões da etapa 1 e nos objetivos gerais e específicos desta pesquisa, composto pelo protocolo de estudo de caso detalhado no Apêndice A desta dissertação. Desta forma, foi possível caracterizar e identificar as funções dos órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS e identificar as necessidades/demandas do processo regulatório deste mercado, por consulta aos gestores (objetivos específicos "2" e "3").

A etapa 3, por sua vez, referiu-se à estruturação de um conjunto de condições necessárias para a formação de uma rede entre os órgãos públicos participantes da pesquisa, a partir do relacionamento de suas características e funções com as necessidades/demandas do processo de regulação do setor de saúde suplementar (objetivos específicos "4" e "5"). Esta etapa do trabalho se caracterizou pela apresentação do relatório final, de acordo com a interpretação do pesquisador frente aos dados obtidos na etapa 2 em conjunto com o referencial teórico. Por fim, foram estabelecidas as conclusões do estudo e realizadas as considerações no que tange às interconexões existentes entre os órgãos públicos participantes da pesquisa sob a perspectiva de criação de uma rede interorganizacional para a regulação do mercado de saúde suplementar no Estado do RS.

### 4.3 COLETA DOS DADOS

Segundo Yin (2005), as evidências para um estudo de caso podem ser coletadas de várias fontes e exigem do pesquisador o conhecimento de habilidades e procedimentos metodológicos diferentes. As fontes de evidências mais comumente utilizadas para a realização de estudos de casos são documentação, registros em arquivos, *focus group*, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2005).

Sendo assim, a coleta de dados para o presente estudo se deu a partir de entrevistas, as quais consistem em um processo de interação social onde o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação (GIL, 1999). Assim, “trata-se de um método de coleta de dados no qual perguntas são feitas a participantes selecionados para descobrir o que fazem, pensam ou sentem” (COLLIS; HUSSEY, 2005, p. 160).

Além disso, é importante destacar que as entrevistas são consideradas essenciais como fonte de evidências para os estudos de caso e devem ser registradas e analisadas por entrevistadores específicos e respondentes bem informados de forma a contribuir com interpretações importantes para uma determinada situação (YIN, 2005).

Desse modo, para o referido estudo, foram realizadas entrevistas em profundidade, semi-estruturadas, ou seja, que “utilizam-se de questões abertas, que permitem ao entrevistador entender e captar a perspectiva dos participantes da pesquisa” (ROESCH, 2009, p. 159), cujos sujeitos foram os gestores públicos das instituições já identificadas e caracterizadas neste estudo (capítulo 2).

Todavia, antes de se iniciar a coleta de dados, primeiramente o instrumento de pesquisa preliminar foi submetido à validação de face e conteúdo por dois especialistas (profissionais da área de métodos de pesquisa e gestão de redes interorganizacionais). Nesta etapa o roteiro inicial sofreu modificações no *layout* e nas questões, bem como redução no número de questões, devido à redundância de algumas delas, e à existência de questões que não estavam atendendo diretamente aos objetivos da pesquisa.

Em seguida, foi realizado o pré-teste com o objetivo de ajustar o roteiro de entrevistas e validar o instrumento, bem como para testar os procedimentos de coleta de dados e tornar o pesquisador mais familiarizado com o contexto da pesquisa. Para tanto, o roteiro foi aplicado em um especialista em relações interorganizacionais na área pública e atuante na área de defesa dos consumidores, incluindo o setor de saúde suplementar do Estado do RS.

Após a transcrição da entrevista e realizada sua análise, os instrumentos de pesquisa – roteiro de entrevista e protocolo do estudo de caso (Apêndices A e B) – foram avaliados quanto à sua finalidade, ou seja, se realmente atendiam aos objetivos da pesquisa. Em seguida, foram realizados os ajustes finais no roteiro e protocolo do estudo.

A partir de então, foram marcadas as entrevistas através de solicitações por e-mail e ou contato telefônico, sendo que no total foram realizadas dezesseis entrevistas, durante os meses de dezembro de 2010 e fevereiro de 2011. Vale ressaltar que a seleção dos entrevistados obedeceu aos seguintes critérios:

- a) ser servidor de um dos órgãos participantes da pesquisa;
- b) atuar, mesmo que indiretamente, no setor de saúde suplementar e/ou de defesa do consumidor; e,
- c) ter experiência de no mínimo três anos na área de atuação.

Desse modo, no Quadro 15 são especificados os órgãos públicos e cargos dos sujeitos pesquisados.

<b>ORGÃOS PÚBLICOS</b>	<b>IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS</b>	<b>CARGO</b>
ANS	ANS-01	DIRETOR
	ANS-02	DIRETOR
	ANS-03	COORDENADOR REGIONAL
PROCON	PRO-01	COORDENADOR REGIONAL
	PRO-02	COORDENADOR MUNICIPAL
	PRO-03	COORDENADOR MUNICIPAL
MINISTÉRIO PÚBLICO	MP-01	PROMOTOR DE JUSTIÇA
	MP-02	PROMOTOR DE JUSTIÇA
	MP-03	PROCURADOR DA REPÚBLICA
	MP-04	PROCURADOR DA REPÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA	DP-01	DEFENSOR PÚBLICO
	DP-02	DEFENSOR PÚBLICO
	DP-03	DEFENSOR PÚBLICO
PODER JUDICIÁRIO	JUD-01	JUIZ DE DIREITO
	JUD-02	DESEMBARGADOR
	JUD-03	DESEMBARGADOR

**Quadro 15 - Relação dos entrevistados**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Destaca-se que todas as entrevistas foram realizadas no ambiente de trabalho dos entrevistados, em local apropriado, sem interrupções e interferências externas, transcorrendo dentro da normalidade. Além disso, todos os sujeitos se mostraram receptivos em relação ao tema do estudo e demonstraram interesse em participar da pesquisa.

Por fim, os relatos dos entrevistados, mediante aprovação (Apêndice C), foram gravados e transcritos na íntegra, totalizando aproximadamente 16 horas de gravação (com duração média de uma hora para cada entrevista) e 240 páginas de transcrição.

#### 4.4 ANÁLISE DE DADOS

Os dados coletados por meio das entrevistas foram analisados com base na análise de conteúdo proposta por Bardin (2004) que, segundo a autora, representa

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2004, p. 44).

Esse método de análise busca inferir os significados que vão além do que parece estar sendo comunicado, permitindo descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestados (BARDIN, 2004). Para esta pesquisa foi utilizada a análise temática, a qual “consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2004, p. 131).

Neste sentido, a compreensão de tema está vinculada a uma afirmação a respeito de determinado assunto, comportando um conjunto de relações e sendo graficamente apresentada por meio de uma palavra, de uma frase, de um registro (MINAYO, 2008). Para Bardin (2004, p. 131), o tema “é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”. Ainda, a análise temática pode ser dividida em três etapas (BARDIN, 2004; MINAYO, 2008):

a) Pré-análise: esta etapa consiste na escolha do material que será analisado, na retomada das hipóteses e dos objetivos iniciais da pesquisa e na elaboração de indicadores que orientarão a compreensão do material e a interpretação final. Assim, são determinadas as unidades de registro (palavras-chave ou frases), a unidade de contexto (delimitação do contexto de compreensão das unidades de registro), os recortes, a forma de categorização, a modalidade de codificação e os conceitos teóricos que nortearão a análise;

b) Exploração do material: compreende a definição das categorias segundo as quais os conteúdos das falas serão organizados, o estabelecimento das regras de enumeração e a classificação e agregação dos dados, por meio da escolha das categorias teóricas ou empíricas, responsáveis pela especificação dos temas;

c) Tratamento dos resultados obtidos e interpretação: nesta etapa final os resultados brutos são trabalhados de forma a destacar as informações obtidas. Desta forma, torna-se possível a proposição de inferências e a realização de interpretações por parte do analista acerca do tema pesquisado.

Sendo assim, na etapa de pré-análise da presente pesquisa foram feitas as transcrições das entrevistas realizadas nos órgãos públicos, as quais permitiram obter uma visão geral das respostas para cada pergunta e definir o que seria focado na análise de dados, de acordo com as seguintes questões norteadoras: a) as características das instituições públicas; b) as condições necessárias propostas para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS; e c) questões relevantes que podem influir nas condições necessárias propostas para a criação da rede. Já a segunda etapa, a exploração do material, consistiu no estabelecimento dos principais temas, os quais foram agrupados em categorias de análise, de modo que os conteúdos manifestos dos sujeitos pudessem ser agregados e classificados, conforme as suas percepções com relação ao tema proposto. Por fim, na fase de tratamento dos resultados obtidos e interpretação, foram feitas inferências com relação ao tema pesquisado, relacionando-as com o quadro teórico formulado inicialmente.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A VALIDADE E CONFIABILIDADE DA PESQUISA

Neste estudo, somente foram utilizadas fontes de dados primários (MATTAR, 1999), sendo as evidências coletadas por meio de levantamentos de campo, a partir da construção e aplicação de um roteiro de entrevistas. Destaca-se que a confiabilidade do construto foi assegurada, mesmo com a utilização de apenas uma única fonte de evidências, uma vez que outros princípios foram atendidos, conforme coloca YIN (2005): criar um banco de dados para o estudo de caso (todas as gravações das entrevistas estão arquivadas, assim como e-mails, transcrições, que podem ser novamente analisados) e encadeamento de evidências (a seqüência lógica definida pela teoria para a descrição do caso foi seguida, assim como no

decorrer do texto foram apresentadas evidências de todos os aspectos, por meio de trechos das entrevistas).

Ainda, a execução do pré-teste permitiu testar os procedimentos de coleta de dados e tornar o pesquisador mais familiarizado com o contexto da pesquisa e com os demais aspectos técnicos que estão envolvidos neste processo, aumentando assim a confiabilidade da pesquisa.

Por fim, segundo Yin (2005), o uso de um protocolo de estudo de caso contribui significativamente para a confiabilidade deste tipo de pesquisa, sendo esta recomendação seguida pelo pesquisador (conforme apresentado no Apêndice A). Além disso, a validade do protocolo de estudo de caso desta pesquisa foi obtida por meio dos seguintes procedimentos: a) validade de face e conteúdo do instrumento de pesquisa por dois especialistas; b) realização de pré-teste.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, é realizada a análise dos resultados da pesquisa. Primeiramente são apresentados os resultados obtidos em cada órgão público pesquisado, seguidos de uma análise geral das categorias propostas, finalizando-se com as condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do setor de saúde suplementar no Estado do RS.

### 5.1 RESULTADOS ENCONTRADOS NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS PESQUISADOS

Os resultados encontrados nos órgãos públicos pesquisados (ANS, PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário) tiveram como base as questões constantes no roteiro de entrevistas e são apresentados a partir da seguinte estrutura:

a) **as características das instituições públicas**, tendo como base as seguintes questões norteadoras: 1- quais suas atribuições na área de defesa do consumidor; 2- quais as principais demandas recebidas; 3- como desenvolve suas atividades nesta área; e 4- como ocorre a atuação em parceria com outras instituições;

b) **as condições necessárias propostas para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS**: conforme as dimensões apresentadas na seção 3.3 (ambiente favorável, base institucional, coordenação e procedimentos e conectividade) e evidenciando todas as suas categorias constitutivas (as quais são descritas resumidamente no Quadro 14, p. 82-83); e,

c) **questões relevantes que podem influir nas condições necessárias propostas para a criação da rede**, a partir das seguintes questões norteadoras: 1- que tipos de demandas do setor de saúde suplementar são recebidas e qual a forma de atuação do órgão nestas demandas; 2- quais as percepções sobre a atuação dos órgãos e sobre o fluxo do processo regulatório; 3- quais as percepções sobre a criação de uma rede para regular o setor e os ganhos advindos; e 4- questões estruturais dos órgãos (sistemas, recursos humanos etc.).

A seguir, são apresentados os resultados obtidos em cada uma das instituições públicas pesquisadas. Cabe ressaltar que em alguns casos, quando questionados sobre as categorias propostas, os entrevistados justificaram suas posições de forma superficial ou com



argumentos que não correspondiam com a categoria apresentada. Estas respostas, portanto, foram tratadas como “justificativas inconsistentes”.

### **5.1.1 Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)**

#### **5.1.1.1 As características da ANS**

A atribuição genérica da ANS é de regular o setor de saúde suplementar, elaborando e propondo normativos, bem como acompanhando e monitorando o comportamento do mercado frente ao marco regulatório. Tem uma visão não apenas da macroregulação, mas também da microregulação (conflitos existentes entre os prestadores de serviços e as operadoras, e os problemas enfrentados pelos consumidores). Destaca-se também como uma de suas competências induzir boas práticas no setor, por meio dos relacionamentos institucionais e com a formação de parcerias. A fiscalização reativa é a atribuição de maior relevância no Estado do RS.

As principais demandas que ocorrem no órgão são as relacionadas às negativas de cobertura assistenciais e aos reajustes de mensalidades. Desenvolve suas atividades produzindo normativos para o setor e fiscalizando as empresas, sendo que recebe demandas tanto de outras instituições (do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, PROCON's e de entidades civis), quanto dos consumidores. A instauração de processos administrativos sancionadores, os quais podem culminar em autuações das operadoras e aplicação de penalidades, é a ferramenta utilizada nas ações fiscalizatórias.

Percebe-se que há um interesse institucional em atuar em parceria, tendo em vista que o órgão vem propondo a outras instituições acesso a bancos de dados e treinamentos recíprocos, bem como participando de eventos com órgãos de defesa do consumidor, com o Ministério Público e com as Centrais Sindicais. Também existem relações com os outros órgãos públicos como, por exemplo, a partir do recebimento de requisições do Ministério Público e do Poder Judiciário, onde esta deve se posicionar sobre alguns temas específicos da regulação ou instaurar processos administrativos para apuração de denúncias. Já no Estado do RS, entretanto, não costuma atuar em parceria com outros órgãos para realizar suas

atividades. Somente encaminha ofícios quando identifica uma situação em que cabe a atuação de outro órgão ou quando é levado a se manifestar. Possui um Termo de Cooperação com o PROCON, o qual se encontra em fase inicial, onde procura realizar trocas de informações.

#### 5.1.1.2 As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas na ANS

A primeira dimensão analisada é “**Ambiente Favorável**”, composta por quatro categorias, onde as respostas às questões mostram que todas foram aceitas, conforme demonstrado a seguir:

a) **Receptividade:** aceita por todos entrevistados. O entrevistado ANS-01, quando questionado sobre o conceito de rede, destacou a necessidade de se afastar as vaidades, pois na medida “[...] em que eu entenda com clareza, todas essas redes, que nós estamos para servir, [...], deixando vaidades, deixando diferenças, deixando condições de príncipe de lado, ao meu juízo acho que você consegue definir objetivos claros [...]”. Já o entrevistado ANS-03, ao comentar a necessidade de interação entre os órgãos da rede, relatou que “[...] depois que a gente souber o que cada órgão faz, a gente trabalha numa pauta comum. Aí sim, nós sabemos o que cada um pode fazer, como pode fazer, aí a gente traça o que pode ser feito em comum, o que é de interesse mútuo [...]”. Quando questionados sobre quais as condições necessárias para a criação da rede os entrevistados ANS-01 e ANS-02 citaram elementos relacionados com a categoria, conforme relatos apresentados a seguir: “Começar a conversar, primeiro entendendo o que cada um espera [...] não posso ver com resultado de sucesso uma aproximação em que um ou outro queiram impor a sua visão aos demais” (ANS-01); “Vontade política é a premissa número um. [...] Você estabelecer essa rede para compartilhamento de informações envolve o quê? Você abrir mão de parcela de poder. [...]” (ANS-02). Nas respostas estimuladas também houve a aceitação da categoria. Destaca-se o relato do entrevistado ANS-01 “Aquilo que eu falei. [...] O que tem valor para um e o que tem valor para outro. Esse valor pode ser compartilhado, pode ser compatibilizado. Se você vai respeitar os limites de cada um para a construção, essa é uma construção coletiva.”;

b) **Estímulo:** aceita por todos entrevistados. O entrevistado ANS-02, quando questionado sobre o conceito de rede, destacou que “Esse conceito aqui está correto, é isso

mesmo. A idéia é isso mesmo. A idéia, a essência de se buscar eficiência da atuação institucional [...]”. Nas respostas estimuladas também houve a aceitação da categoria, sendo que o entrevistado ANS-03 deu ênfase para a percepção dos órgãos dos ganhos em atuar em rede, pois, “Por exemplo, tem que mostrar para todo mundo que cada órgão que faça parte dessa rede ele tem a ganhar com isso. Ganhar que eu digo é cumprir a sua atribuição.”;

c) **Confiança:** aceita por todos entrevistados. Nas respostas estimuladas o entrevistado ANS-01 destacou que “Se não houver confiança efetivamente nós não vamos construir absolutamente nada. Como eu vou ouvir uma pessoa da qual, uma pessoa que eu não tenha qualquer tipo de relacionamento ou de confiança, ou eu ache que ela esteja cooptada?”. Já para o entrevistado ANS-02, a confiança garante a vontade política, ou seja, “[...] É fundamental. Porque aquela coisa, para garantir a vontade política, para garantir o desprendimento em parcela de poder. [...] Se você encarar o outro como adversário ou aquele que disputa poder, aí não tem como ter confiança”;

d) **Cooperação:** aceita por todos entrevistados. O entrevistado ANS-02, quando questionado sobre o conceito de rede, relatou que “[...] Não pode haver cada um no seu quadrado. É um quadrado só. E para o quadrado ser bem delineado, ele tem que ser, esse esforço tem que ser compartilhado.”. Nas respostas estimuladas o entrevistado ANS-01 destacou que “Essa é a minha maior. [...] Você priorizar os consensos. Nós temos uma cultura de apego às divergências. [...] Então vamos dar efetividade aos nossos consensos, e vamos deixar para a parte residual as divergências.”. Já o entrevistado ANS-03 relatou que “Nós vamos cooperar naquilo que for interesse mútuo. Aliás, para haver uma cooperação tem que ter a confiança, o estímulo e a receptividade. [...] embora diferentes são intrínsecos, estão relacionados um com os outros [...]”.

A segunda dimensão analisada é “**Base Institucional**”, composta por duas categorias. As respostas às questões mostram que elas também foram aceitas, conforme demonstrado a seguir:

a) **Suporte Político:** apenas o entrevistado ANS-03 não apresentou uma justificativa consistente, ao relatar que “[...] Sim, tem que ter um estímulo, quando você faz uma rede, acho que é muito... acho que quando um órgão sai dessa rede, por exemplo, acho que há uma crise, gera um certo descrédito.” Já os entrevistados ANS-01 e ANS-02 aceitaram a categoria, ao relatarem, respectivamente, que: “Acho que aqui é fundamental que haja a concordância, a anuência das autoridades maiores dessas instituições. [...] apoio do Procurador Geral de Justiça, do Procurador Geral da República, um apoio político mesmo, achando que é

importante [...]”; “[...] A regulação estatal existe justamente porque existe uma pluralidade de interesses que devem ser plenamente ponderados e compatibilizados. [...] Para mim se não tiver o suporte político não tem rede.”;

b) **Suporte Técnico Operacional:** aceita por todos entrevistados. O entrevistado ANS-03 quando questionado sobre as condições necessárias para a criação da rede citou “Um mecanismo de troca de informações, dados”. Nas respostas estimuladas o entrevistado ANS-01 relatou que “[...] ela tem que ser uma articulação coordenada. Nós temos que derrubar a cultura do segredo. Nós temos que integrar bancos de dados.”. Já o entrevistado ANS-02 ressaltou que “[...] Não tem como separar. É isso, o suporte técnico operacional são as pernas e os braços de um corpo do conjunto que é um suporte político que é a essência, que é o suporte político. É mais do que necessário, é imprescindível.”.

A terceira dimensão analisada é “**Coordenação e Procedimentos**”, também composta por duas categorias. As respostas às questões mostram que apenas uma foi aceita, conforme demonstrado a seguir:

a) **Organização Articuladora:** apenas o entrevistado ANS-03 aceitou a categoria como necessária, com um órgão desempenhando o papel de articulador da rede, pois “Alguém tem que puxar a rede. Alguém vai ter que ser esse órgão coordenador mesmo. Se alguém não tomar a frente as coisas não vão para frente. Tem que ter alguém sempre exigindo, botando prazo [...]”. Já os demais entrevistados concordam com a necessidade de uma coordenação, porém ela teria que ser colegiada ou um núcleo coordenador, conforme os relatos a seguir apresentados: “[...] tem que ter um órgão colegiado que vá coordenar a rede e não apenas obviamente uma instituição.” (ANS-01) e “[...] como se fosse um núcleo que ficasse supervisionando o funcionamento de todo aquele compartilhamento. [...] porque esse processo é muito dinâmico, dialético, conflitos ocorrem a cada momento e se renovam.” (ANS-02).

b) **Instrumentos de Coordenação:** aceita por todos entrevistados. Quando questionados sobre quais as condições necessárias para a criação da rede, os entrevistados ANS-01 e ANS-02 citaram que “[...] estabelecer os princípios que permearão esse trabalho em rede, estabelecendo aí os objetivos, com seus eixos estruturantes” e “Fixação de atribuições, de qual matéria eu vou repassar para um órgão e qual matéria um órgão vai me repassar.”. Nas respostas estimuladas o entrevistado ANS-03 ressaltou que se não tiver “[...] um mínimo de regramento pode haver até mesmo a anulação de um ou de outro ou até mesmo prejuízo para o mercado de saúde suplementar.”.

Por fim, a quarta dimensão analisada é “**Conectividade**”, composta por uma categoria, a qual foi aceita conforme demonstrado a seguir:

a) **Interação Constante e duradoura**: aceita por todos entrevistados. O entrevistado ANS-03 quando questionado sobre as condições necessárias para a criação da rede citou que “[...] Precisa também fazer algumas reuniões periódicas para todo mundo saber o que tá ocorrendo no mercado.”. Nas respostas estimuladas o entrevistado ANS-03 ressaltou que “[...] Se não tiver uma interação, uma conectividade, pode ocorrer atropelos, pode acabar sendo maléfico para o mercado de saúde suplementar.”.

Assim, as respostas indicam que há uma compreensão do tema por parte dos entrevistados. A categoria “Organização Articuladora” foi a única não aceita, sendo que as demais, com exceção do “Suporte Político”, foram aceitas por todos os respondentes. A categoria “Receptividade” foi a mais mencionada nas respostas espontâneas. As categorias “Instrumentos de coordenação”, “Estímulo” e “Interação Constante e Duradoura” também foram mencionadas espontaneamente.

#### 5.1.1.3 Questões relevantes encontradas na ANS relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede

Com relação às demandas que chegam ao órgão, o entrevistado ANS-02 destacou que “[...] os conflitos envolvendo as negativas de cobertura correspondem a mais ou menos 50% do conjunto das denúncias, de infrações que existem na saúde suplementar.”. Nesse sentido, o entrevistado ANS-01 ressaltou a necessidade de uma ação mais pró-ativa por parte da ANS nas atividades de fiscalização, pois “[...] enquanto nós não tivermos, não criarmos condições efetivas de uma fiscalização efetivamente pró-ativa, [...] vamos continuar com este quadro por longuíssimos anos. [...] você estar chegando depois já do dano efetivamente causado [...]”. O entrevistado ANS-02 destacou também que o fluxo do processo regulatório é “[...] muito incipiente, é muito fraco. É claro que se iniciou, e é um processo, é um processo que leva tempo, indeterminado.”.

Já com relação à atuação em rede/parceria as repostas indicam que, em nível institucional, a ANS vem buscando essa forma de atuação. Conforme o entrevistado ANS-01 “[...] ela se legitimou mais perante a sociedade quando ela foi mais em busca da sociedade, dos PROCONS, das Centrais, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do próprio poder

Judiciário.” Porém, no Estado do RS, normalmente não ocorre a atuação em parceria no desenvolvimento de suas atividades. Ou seja, “Em regra geral não. Nós atuamos por parceria basicamente hoje em dia por ofícios. [...] por exemplo, se for um crime, aí a gente remete para o Ministério Público ou uma infração estritamente consumerista que daí nós mandamos para o PROCON.” (ANS-03).

Portanto, em termos gerais, as respostas indicam que a ANS tem buscado atuar em parceria, porém com algumas dificuldades. O entrevistado ANS-01 sintetizou bem esta situação: “Então nós temos, assim, nós temos construído, talvez não de forma tão organizada, por conta da dinâmica, mas nós temos construído.” Os órgãos públicos citados para uma eventual atuação em parceria foram o Ministério Público, a Defensoria Pública, os PROCON’s e o Poder Judiciário.

A redução da assimetria de informações e uma maior eficiência e efetividade dos órgãos foram os principais ganhos relatados pelos entrevistados para a atuação em rede, seguidos pela mudança no comportamento das empresas, conforme os relatos a seguir apresentados: “[...] a atuação em parceria é a informação. Ela circula mais pela sociedade. Ela atinge um maior número de pessoas. A informação é mais divulgada e diminui-se a assimetria de informação.” (ANS-03); “[...] ganhar maior eficiência e efetividade no papel que cabe a cada uma delas exercer. [...] Porque elas acabam se apropriando de conhecimentos recíprocos. [...] para atender as demandas de uma forma rápida, célere.” (ANS-02); “(...) esse trabalho em rede, esse olhar em rede, possa criar uma condição que as empresas parem e olhem bem: eu agora não posso me afastar das minhas responsabilidades.” (ANS-01).

As respostas também indicam que existem outras questões relevantes que podem trazer reflexos para a formação da rede. A primeira delas está relacionada com a questão dos órgãos em aceitar uma atuação em rede, pelo fato de existirem diferenças em suas atribuições/competências. Para o entrevistado ANS-01,

parceria não é subserviência. Eu jamais vou querer vincular o Ministério Público ao meu entendimento e jamais me vincularei ao entendimento do Ministério Público. Eu acho as Instituições em alguns momentos pensaremos diferente. E divergir não é crime, e divergir muitas vezes é necessário. Então o Ministério Público é Ministério Público, ele não é regulador. (ANS-01)

Nesta mesma linha, o entrevistado ANS-03, quando questionado sobre o fluxo do processo regulatório, também relatou que “[...] é uma briga entre atribuições. O Ministério Público acredita que certas atribuições não são da Defensoria Pública, ação coletiva, por

exemplo, ação civil pública. E há uma briga judicial para ver quem seria o dono da ação coletiva [...]” (ANS-03).

Nesse sentido, o entrevistado ANS-02 destacou que a cultura dos gestores públicos dificulta uma atuação conjunta dos órgãos, pois “As pessoas têm uma visão extremamente deficiente, [...], do papel de um servidor público, [...], da coletividade que devem ser buscados. De compreender e entender o papel dos outros órgãos nesse contexto complexo, plural.” (ANS-02).

A segunda questão relevante indicada pelas respostas está ligada à dificuldade que a ANS tem em trocar informações com outras instituições, principalmente por questões culturais do órgão e por uma falta de unidade institucional. Segundo o entrevistado ANS-01, “[...] a Agência ainda enfrenta muito internamente a cultura do segredo. Eu acho que a Agência ainda demora demais a criar condições de ter conectividade de seus sistemas. [...] Muitas vezes nós temos a cultura de achar que a informação é nossa e de mais ninguém” (ANS-01).

O entrevistado ANS-02 também relatou a dificuldade que a ANS encontra para compartilhar informações com outros órgãos, ressaltando que no processo regulatório “a informação é básica, a informação é fundamental.”. Mas “a gente ainda tem uma dificuldade muito grande de compartilhar informações. A própria ANS tem essa dificuldade, de passar informações. [...] Não há ainda uma abertura dos nossos bancos de dados para esse tipo de cooperação, não há uma abertura que se deseja ideal.” (ANS-02).

Por fim, a última questão relevante está relacionada com questões estruturais da instituição, de âmbito interno, tais como, déficit de servidores e falta de unidade institucional. Conforme relatos do entrevistado ANS-02: “um problema sério na ANS é a falta de integração, unidade institucional. Isso mais acho no âmbito interno, no âmbito interno. Há ainda um grande déficit de integração entre as áreas.”. Estes fatores podem gerar barreiras para a formação da rede, uma vez que afetam o desenvolvimento das atividades de fiscalização do órgão nos Estados, ou seja, “[...] os núcleos é o que mais sentem a deficiência crônica de pessoal. [...] é um fator, se não for o maior, é um dos maiores fatores impeditivos do avanço e consolidação da ANS enquanto entidade reguladora do setor.” (ANS-02).

O Quadro 16, a seguir, apresenta uma síntese dos resultados encontrados na ANS.

Itens	Síntese dos resultados encontrados na ANS
Características	<b>Atribuições:</b> Regular o setor de saúde suplementar, elaborando normativos, monitorando e acompanhando o mercado frente ao marco regulatório.
	<b>Principais demandas:</b> Negativas de cobertura assistenciais e reajustes de mensalidades.
	<b>Atividades:</b> Produção de normativos, fiscalização e aplicação de penalidades.

Itens	Síntese dos resultados encontrados na ANS
<b>Condições necessárias para criação da rede</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Receptividade” foi a categoria mais mencionada nas respostas espontâneas;</li> <li>• “Instrumentos de coordenação”, “Estímulo” e “Interação Constante e Duradoura” também foram mencionadas espontaneamente.</li> </ul>
<b>Questões relevantes</b>	<p><b>Percepções sobre a atuação da ANS:</b> existência de déficit de fiscalização pró-ativa, fluxo do processo regulatório é incipiente.</p> <p><b>Atuação em parceria no setor:</b> tem construído, mas não de forma organizada. No Estado do RS, normalmente, não atua em parceria no desenvolvimento de suas atividades. Órgãos públicos citados: Ministério Público, Defensoria Pública, PROCON e o poder Judiciário.</p> <p><b>Ganhos com uma atuação em rede:</b> redução da assimetria de informações, mudança no comportamento das empresas, maior eficiência do órgão e efetividade da regulação;</p> <p><b>Barreiras para formação da rede:</b> 1) aceitação por parte dos demais órgãos em atuar em rede; 2) dificuldades da ANS em realizar trocas de informações; e 3) déficit de servidores e falta de unidade institucional.</p>

**Quadro 16 - Resumo dos resultados encontrados na ANS.**

Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação às questões relevantes, destaca-se que as percepções sobre a atuação da ANS descritas pelos entrevistados vão ao encontro dos indicadores de desempenho de seu Núcleo no Estado do RS (apresentados na contextualização do setor no capítulo 2 deste estudo). Ou seja, a falta de uma fiscalização pró-ativa e a incipiência do fluxo do processo regulatório destacados pelos entrevistados refletem num aumento no quantitativo de demandas, uma vez que a fiscalização só consegue atuar após o dano já ter sido efetivamente causado ao consumidor.

Já as barreiras para a formação da rede (aceitação por parte dos demais órgãos em atuar em rede e dificuldades da ANS em realizar trocas de informações) são destacadas por Peci e Lustosa da Costa (2002) como dificuldades para a implementação de redes para a execução de políticas.

## 5.1.2 PROCON

### 5.1.2.1 As características do PROCON

As atribuições do PROCON são de atender as reclamações dos consumidores, fiscalizar as empresas, proceder a educação para o consumo e induzir boas condutas. Busca o



equilíbrio nas relações de consumo por meio da mediação e harmonização, sempre tendo em vista que o consumidor é a parte mais frágil, vulnerável e hipossuficiente.

As principais demandas que chegam ao órgão são: a) produtos em geral: defeitos, garantias, entregas; b) a serviços financeiros: bancos, financeiras, cartões de crédito; e c) operadoras de telefonia. Além disso, desenvolve suas atividades a partir do recebimento de uma reclamação ou denúncia, onde sempre tenta solucionar o conflito por meio da mediação. Não sendo possível, normalmente encaminha o consumidor para o Poder Judiciário, pois não tem poder para condenar uma empresa infratora. Porém, deve abrir um processo administrativo sancionador, o qual pode resultar na aplicação de uma multa ao fornecedor ou na celebração de um TAC. Também desenvolve ações de fiscalização, entretanto, no setor de saúde suplementar tem pouca atuação direta, onde apenas verifica a validade de produtos, especialmente em farmácias.

Sempre procura solicitar a participação de outros órgãos públicos e atuar em parceria nas atividades fiscalizatórias, principalmente com a Polícia Civil, Delegacia do Consumidor, Vigilância Sanitária e InMETRO. Isto porque possui uma estrutura limitada e também para buscar uma qualificação técnica de acordo com o tipo de fiscalização realizada. As parcerias são mantidas na prática do dia a dia ou por meio de Termos de Cooperação.

#### 5.1.2.2 As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas no PROCON

A primeira dimensão analisada é “**Ambiente Favorável**”, composta por quatro categorias. As respostas mostram que apenas a categoria “Confiança” não foi aceita, conforme demonstrado a seguir:

a) **Receptividade:** aceita por todos entrevistados. Quando indagados sobre quais as condições necessárias para a criação da rede, os entrevistados PRO-01 e PRO-03 citaram: “A sensibilização de todos esses órgãos.”; “[...] principalmente de tudo isso é vontade política. [...] porque são órgãos públicos [...] se não existir vontade política o resto cai tudo por terra abaixo.”. Destaca-se que o entrevistado PRO-01, quando questionado sobre o conceito de rede, também destacou que “Olha, me parece que a articulação da rede depende de iniciativa.” Já nas respostas estimuladas também houve a aceitação da categoria, porque segundo o

entrevistado PRO-01 “Porque é preciso de uma colaboração espontânea. Essa rede só funcionaria se houvesse uma disposição de todos em colaborar.”. Já o entrevistado PRO-02 relatou que “[...] eliminação de egos individuais e institucionais é realmente um elemento essencial [...] vamos colocar a ANS aqui como um órgão regulatório, ela não deve ser numa rede dessas a única responsável. [...] a rede é um órgão de parceria.”. O entrevistado PRO-03 destacou que “[...] o ego inviabiliza muita coisa, e aqui entra a vontade política também. [...] quando a vaidade tá acima do interesse público não vai.”;

b) **Estímulo:** aceita pela maioria dos entrevistados, com destaque para a necessidade de se definir um objetivo comum. Para o entrevistado PRO-01 “[...] Basta uma definição de objetivos comuns.”. O entrevistado PRO-02 destacou que “[...] uma rede se permite exatamente nisso, quer dizer, os objetivos [...] redução nas reclamações, esse é o objetivo.”. Apenas o entrevistado PRO-03 não realizou uma interpretação correta, pois para ele “[...] É o comprometimento de quem vai atuar. Não sei se eu não interpretei isso aqui, mas se tu não tiver um comprometimento, tá...”;

c) **Confiança:** aceita apenas pelo entrevistado PRO-03, pois para ele “[...] Aqui na verdade fala mesmo com o próprio ego aqui em cima. Eles não competem, não desenvolvem relações de concorrência. Nós estamos juntos pra somar.”. O entrevistado PRO-01 não apresentou uma justificativa, apenas relatou que “A confiança eu não chamaria de cumplicidade. Eu acho que a confiança... a cumplicidade tem uma conotação pejorativa. Eu acho que seria uma parceria.” Já o entrevistado PRO-02 não interpretou corretamente a categoria, dando ênfase para a decisão conjunta dos órgãos, ou seja “É uma questão importante porque quando você monta uma rede aonde tu diz que um órgão... ele é quem decide, a rede não dá certo, isso não é rede.”;

d) **Cooperação:** aceita apenas pelo entrevistado PRO-02 porque “[...] às vezes pode ocorrer de uma grande discussão e ela tem que ser decidida por todos os atores, por todas as pessoas responsáveis, e não por uma entidade mãe. [...] e que sejam respeitadas todas, todas as pessoas que fazem parte desse grupo.”. O entrevistado PRO-01 não justificou, apenas citou os elementos relacionados à categoria: “Uma cooperação horizontal, a preservação da autonomia dos participantes”;

A segunda dimensão analisada é “**Base Institucional**”, composta por duas categorias. As respostas às questões mostram que apenas uma foi aceita, como demonstrado a seguir:

a) **Suporte Político:** aceita pela maioria dos entrevistados. Apenas o entrevistado PRO-01 não aceitou a categoria, pois para ele “Porque eu acho que apenas com estímulo já

pode acontecer. [...] É interessante, mas necessário não é.”. Já o entrevistado PRO-02 deu destaque para se evitar deserções, ou seja, “[...] porque daí tu vai ter, evidentemente, como se diz aqui, deserções. [...] a afinidade desse grupo com a ANS local ela pode ter, mas quando tu leva esse trabalho todo para uma instância superior, aí é que tá o nó, o grande nó da rede.”. Já o entrevistado ANS-03 destacou que “[...] tem que criar uma estrutura que não dependa de tal pessoa. Que ela ande por si só. [...] senão não adianta, daqui a dois anos troca e morre tudo. [...] Acontece o descrédito.”.

b) **Suporte Técnico Operacional**: a categoria não foi aceita. Para o entrevistado PRO-01 “[...] pode ajudar, mas não é necessário.”. Já o entrevistado PRO-02, deu ênfase para a coordenação, ou seja, “[...] Tu ter o respeito das entidades que trabalham com a área de planos de saúde. [...] Se não tiver nessa rede alguém que seja responsável pela coordenação dessa rede, evidentemente ela não vai ter força.”;

A terceira dimensão analisada é “**Coordenação e Procedimentos**”, também composta por duas categorias. As respostas mostram que apenas a segunda foi aceita, conforme apresentado a seguir:

a) **Organização Articuladora**: aceita apenas pelo entrevistado PRO-01, pois “É importante uma articulação, um órgão coordenar, marcar esses encontros, definir datas.”. Os demais concordaram que é necessário ter uma coordenação, porém não por um único órgão. O entrevistado PRO-02 relatou de forma espontânea que para se criar a rede é necessário ter “Um grupo de trabalho representativo aonde esse grupo tenha condições de montar um estudo geral e de coordenar a questão. [...] não deve ser coordenado por uma entidade só. Acho que deve ter um grupo aí de no mínimo três pessoas [...]”. Porém, na resposta estimulada o mesmo entrevistado demonstrou contradição, ao relatar que “Tem que ter um órgão coordenador, [...] evidentemente que esse órgão regulador ele deve ser o coordenador de todos os outros, sem dúvida. Agora, coordenador sem autoritarismo, senão não dá certo.”. O entrevistado PRO-03 não aceitou a categoria, pois destacou que “[...] gostaria de um colegiado. [...] Ele vai coordenar, ele vai presidir, ele vai administrar os conflitos.”;

b) **Instrumentos de Coordenação**: aceita pela maioria dos entrevistados. Apenas o entrevistado PRO-01 não aceitou, pois “[...] tem que ter algum cuidado porque pode dificultar. [...] tudo aquilo que pode ser feito sem burocracia tem mais chance de dar certo.”. Já o entrevistado PRO-02, nas respostas estimuladas, destacou que “[...] tem que ser definido por todos, por todo o grupo que integra essa grande rede. [...] porque nós temos que tratar das estratégias para que o trabalho seja evidentemente um trabalho que alcance os objetivos.”. Já

para o entrevistado PRO-03 torna-se necessário, pois “Tá dando um problema assim no grupo de trabalho todo. Mas o que diz a nossa regulação? Como é que vamos resolver? [...] tem que botar no papel mesmo, porque às vezes o ser humano tem problema de esquecimento.”.

Por fim, a quarta dimensão analisada é “**Conectividade**”, composta por uma categoria, e aceita por todos entrevistados, conforme apresentado a seguir:

a) **Interação Constante e duradoura**: aceita por todos entrevistados. O entrevistado PRO-03, ao comentar o conceito de rede apresentado, destacou que “[...] Então eu acho assim, que tem que ser constante, essa rede permanente.”. Já nas respostas estimuladas, para o entrevistado PRO-01 seria “Pra dar efetividade. Tem que haver um diálogo permanente, uma avaliação permanente, se essas soluções estão realmente sendo encaminhadas, se existe uma transparência entre todos os atores, isso é importante.”. Já o entrevistado PRO-02 destacou a necessidade de se ter canais de comunicação para fazer chegar a informação aos demais atores da rede, pois “[...] são várias coisas que podem ser informadas aos órgãos de defesa do consumidor que não são informadas e que é importante. Tem que ter essa integração.”.

Todavia, as respostas indicam certo desconhecimento dos entrevistados sobre as categorias propostas. As categorias não aceitas foram “Confiança”, “Suporte Técnico Operacional” e “Organização Articuladora”. A categoria “Receptividade” foi a mais mencionada nas respostas espontâneas. As categorias “Instrumentos de coordenação” e “Interação Constante e Duradoura” foram mencionadas espontaneamente.

#### 5.1.2.3 Questões relevantes encontradas no PROCON relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede

As respostas mostram que as demandas que mais ocorrem, relacionadas ao setor de saúde suplementar, são as negativas de cobertura assistenciais. O entrevistado PRO-02 destacou uma questão relevante com relação a estas demandas e que demonstra certo desconhecimento sobre o setor. Num primeiro momento, ao comentar as ocorrências no órgão, relatou que “[...] a questão da saúde aqui ela é bem reduzida [...] porque aqui nós não temos a multiplicidade de empresas, de setores, como ocorrem em São Paulo, Rio de Janeiro, nas outras capitais.” Porém, ao comentar o fluxo do processo regulatório, destacou que em relação aos planos de saúde empresariais tem chegado muitas reclamações e que os

consumidores não reclamam por falta de informação, ou seja, “plano de saúde empresarial tem chegado muito problema aqui, principalmente de cobertura [...] muitos consumidores não vem reclamar ao PROCON porque acham que não tem direito, e na realidade eles tem direito. [...] principalmente aqueles planos empresariais [...]”.

As respostas também indicam que essas demandas são resolvidas no próprio PROCON, por meio de mediações. Não sendo possível, é aberto um processo administrativo e encaminhado o consumidor para o Judiciário. O relato do entrevistado PRO-01 exemplifica esta questão, quando afirma que “o primeiro movimento do PROCON, sempre, é entrar em contato com esse fornecedor [...] e tentar convencê-lo a atender o consumidor. [...] Mas se isso não é possível, a gente encaminha a pessoa para o Poder Judiciário [...]”.

Em alguns casos ocorre o encaminhamento para o Ministério Público, quando é detectado um dano coletivo, conforme relatos dos entrevistados: “[...] as reclamações são efetivamente mediadas aqui e solucionadas pelo PROCON [...] em uma ou duas vezes nós encaminhamos pro Ministério Público [...]” (PRO-02); “Não, quando consegue resolver, resolve. Às vezes a gente encaminha pro Ministério Público, quando a gente vê que uma operadora tá fazendo, eles tão gerando algum prejuízo pra coletividade [...]” (PRO-03).

Foi destacado também o fato do órgão ter um quantitativo de pessoal insuficiente, pois, quando questionados sobre a avaliação da atuação do PROCON no setor de saúde suplementar, os entrevistados destacaram esta questão: “[...] Me parece que poderia ser muito melhor. [...] lamentavelmente, nós ainda não temos um número razoável de servidores.” (PRO-01); “[...] a gente pode aumentar mais à medida que tiver uma equipe mais especializada só pra trabalhar isso.” (PRO-03).

Por outro lado, as respostas indicam que há uma disposição do órgão em atuar em parceria, ou seja, quando questionados sobre esta possibilidade, todos foram unânimes em concordar, conforme relato apresentado: “As pessoas se reúnem, se capacitam, dialogam e, principalmente, articulam uma defesa.” (PRO-01). Os órgãos públicos citados para uma eventual atuação em parceria no setor de saúde suplementar foram: ANS, Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário. Outras instituições como o Fórum de Defesa do Consumidor e as Universidades também foram citadas.

A melhoria da imagem institucional foi o principal ganho relatado pelos entrevistados numa atuação em rede, conforme os relatos a seguir descritos: “[...] vai melhorar a imagem de todo mundo. [...] resgata a credibilidade num setor.” (PRO-01); “A impunidade vai baixar,

quer dizer, a dignidade do ser humano vai aumentar, a confiabilidade dele vai aumentar. [...] nova sensação de o cidadão começar a acreditar no setor público.” (PRO-02).

Outra questão relevante está relacionada com a percepção dos entrevistados sobre a atuação da ANS, onde destacaram uma falta de fiscalização e divulgação de informações no setor, conforme levantado nos seus relatos: “[...] eu estou no PROCON há três anos e sete meses e eu nunca soube de nenhuma fiscalização da ANS, nem direta, nem indireta.” (PRO-01); “[...] Eu acho que falta muita fiscalização aqui no Estado, até porque a ANS é muito pequena aqui no Estado.” (PRO-02); “Eu acho que a ANS teria que dizer o que faz, como faz e porque que faz, e ser transparente e ser parceira. Eu vejo a ANS um pouco afastada do sistema de proteção e defesa do consumidor.” (PRO-01).

Por fim, com relação ao fluxo do processo regulatório, o entrevistado PRO-03 destacou que existe uma falta de comunicação entre os órgãos, o que gera trabalhos duplicados e diferenças nos entendimentos, ou seja, “às vezes têm entendimentos diferentes [...]. Às vezes eu to fazendo o mesmo trabalho aqui que a Defensoria Pública, mas não houve a comunicação.”.

O Quadro 17 apresenta uma síntese dos resultados encontrados no PROCON.

Itens	Síntese dos resultados encontrados no PROCON
Características	<b>Atribuições:</b> Equilibrar as relações de consumo: fiscalizar empresas, educar para o consumo e induzir boas condutas.
	<b>Principais demandas:</b> Produtos em geral, Serviços financeiros e Serviços de telefonia.
	<b>Atividades:</b> Mediação de conflitos, fiscalização, aplicação de multas e ajustamento de condutas.
	<b>Atua em parceria:</b> Sim.
Condições necessárias para criação da rede	<ul style="list-style-type: none"> <li>•As categorias “Confiança”, “Suporte Técnico Operacional” e “Organização Articuladora” não foram aceitas;</li> <li>•“Receptividade” foi a categoria mais mencionada nas respostas espontâneas;</li> <li>•“Instrumentos de coordenação” e “Interação Constante e Duradoura” também foram mencionadas espontaneamente.</li> </ul>
Questões relevantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Atuação nas demandas da saúde suplementar:</b> as principais são negativas de cobertura assistenciais. Não costuma buscar apoio para solucioná-las. Tenta resolver ou encaminha o consumidor para o Judiciário;</li> <li>•<b>Percepções sobre a atuação do PROCON:</b> poderia ser maior e melhor. Possui um quantitativo insuficiente de servidores;</li> <li>•<b>Percepções sobre a atuação da ANS:</b> falta fiscalização e divulgação de informações e está afastada do PROCON;</li> <li>•<b>Atuação em parceria no setor:</b> Sim, com os órgãos do fluxo do processo regulatório;</li> <li>•<b>Ganhos com uma atuação em rede:</b> melhoria da imagem institucional.</li> </ul>

**Quadro 17 - Resumo dos resultados encontrados no PROCON**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação às questões relevantes, destaca-se que as percepções negativas sobre a atuação da ANS, relatadas pelos entrevistados, corroboram com resultados dos indicadores de desempenho do processo regulatório no Estado do RS (apresentados no capítulo 2). Além disso, a deficiência estrutural do PROCON também surge como obstáculo para a ocorrência da operacionalidade da rede, conforme apontam os estudos de Marcon e Moinet (2001). Por fim, a melhoria da imagem institucional com uma atuação em rede, ou seja, a legitimidade institucional também é apontada por Oliver (1990) como uma das contingências para a formação das redes.

### **5.1.3 Ministério Público**

#### **5.1.3.1 As características do Ministério Público**

As atribuições do Ministério Público na defesa dos consumidores estão relacionadas aos interesses e direitos coletivos: difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Também é de sua competência fiscalizar o funcionamento da administração pública e os serviços de relevância pública, zelando pela atuação eficiente das autarquias públicas e pelo cumprimento dos direitos constitucionais. O Ministério Público Estadual atua mais na responsabilização civil do fornecedor a danos ou ameaças de danos à coletividade. Já o Ministério Público Federal, age mais voltado para o desempenho dos órgãos públicos federais, de modo que enfoca mais a regulação do mercado que a atuação direta de danos aos consumidores, não impedindo que, em determinados momentos, também atue nesses casos.

As principais demandas que chegam relacionadas à defesa do consumidor são: a) serviços de relevância pública (telecomunicações, energia elétrica, transporte público); b) planos de saúde; e, c) qualidade dos produtos em geral. Possui duas formas de atuação: reativa (quando age provocado por um consumidor) e pró-ativa (quando, por meio de interlocuções com outros órgãos de defesa do consumidor, identifica áreas prioritárias).

Assim, a partir do recebimento de uma demanda e da confirmação de uma lesão ou ameaça de lesão aos direitos e interesses coletivos, é instaurado um inquérito civil, podendo no final desencadear uma ação judicial de responsabilidade civil ou na solução do caso por

meio de um acordo extrajudicial. Geralmente opta por resolver as demandas extrajudicialmente, por meio de uma recomendação ou de um TAC.

Dentro da noção de interdisciplinaridade e de complexidade das demandas coletivas, bem como da dificuldade de produção de provas, identifica a necessidade de se estabelecer parcerias para realizar suas atividades. Nesse sentido, procura se dirigir a outros órgãos para que, nas suas esferas de competências, também possam atuar ou fornecer informações técnicas.

#### 5.1.3.2 As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas no Ministério Público

A primeira dimensão analisada é “**Ambiente Favorável**”, composta por quatro categorias. As respostas mostram que apenas a categoria “Receptividade” foi aceita, conforme demonstrado a seguir:

a) **Receptividade:** aceita por todos entrevistados. Quando questionados sobre quais as condições necessárias para a criação da rede, os entrevistados MP-02 e MP-03 citaram elementos relacionados com a categoria conforme relatos apresentados a seguir:

[...] uma aproximação melhor unindo os pontos em comum em relação à matéria.  
 [...] um esforço inicial de realização de encontros, discussões, talvez um apresentando para o outro o que faz, quem é, quem eu sou, quem tu é, quem poderemos ser. [...] Porque do contrário fica bem difícil, porque a tendência é cada um olhar para o seu umbigo, a não ser que a gente se apresente, se dispa um pouco da preocupação de solucionar individualmente para pensar mais no todo. (MP-02)

É a primeira palavra que veio à cabeça é disposição. Então, assim, é importante que os órgãos tenham essa disposição. [...] Disposição em efetivamente repartir informação, disposição de se reunir, disposição de conversar, de atender, de dar uma atenção prioritária, de tratar como parceiro. (MP-03)

Nas respostas estimuladas houve a aceitação da categoria, onde a questão dos egos individuais foi destacada, sendo citada por dois entrevistados e relacionada à independência funcional, vaidade, atuação isolada, e individualidade. Segundo o MP-02, “[...] a eliminação de egos individuais é obvio, aquilo que te falei, se despir de algumas individualidades, vaidades. Não digo vaidade porque não seria o caso, mas assim de uma atuação isolada. [...] o que é feito pelo outro órgão e o que pode somar a essa atuação.” O entrevistado MP-04 também relatou que “A primeira é fundamental. [...] eliminação dos egos individuais também



é algo complexo [...] a gente tem um grande valor e um grande problema, que é a independência funcional. [...] então essa questão teria que ser muito levada em conta na questão de uma rede.”;

b) **Estímulo:** apenas o entrevistado MP-02 aceitou a categoria, pois para ele “É o que eu te falei: minimização dos custos, melhora a prestação dos serviços, reduz o tempo. [...] Talvez tivesse utilizado isso aqui para te responder, mas eu não consegui, não tive o alcance, mas olhando aqui [...]”. O entrevistado MP-01 não apresentou justificativa, apenas relatou que “Olha, creio que todos esses itens são necessários.”. O entrevistado MP-04 também não apresentou uma justificativa relacionada com a categoria e enfatizou outra questão: “É fundamental. Tem que ter talvez alguém que coordene e... com metas, o que que vai ser trabalhado e, de que forma, com prazos, porque reunião por reunião, pode se reunir por vários anos [...]”;

c) **Confiança:** aceita apenas pelos entrevistados MP-02 e MP-03. Quando questionado sobre quais as condições necessárias para a criação da rede o entrevistado MP-03 citou que “Um mínimo de confiabilidade, de idoneidade, é muito difícil construir rede se não há um mínimo de confiança; se há entre as partes uma desconfiança muito grande.”. Já nas respostas estimuladas o entrevistado MP-01 não apresentou justificativa, apenas relatou que “Olha, creio que todos esses itens são necessários.”. Já o entrevistado MP-04 destacou que “É, confiança é necessário, mas é daquela forma. [...] não tem como abrir mão de sua autonomia em relação a determinadas questões. Então por mais interessante que seja, talvez fosse o ideal, mas não funcionaria assim e não teria como.”. Porém o entrevistado MP-02 destacou que “Senão vai ficar com receio de que tu tá passando ensinamento, informações e os outros vão aprender contigo [...] em algumas instituições acontece, querem fazer uma parceria, mas a parceria é unilateral.”;

d) **Cooperação:** aceita apenas pelo entrevistado MP-04, onde destacou a busca de consensos e ressaltou a dificuldade de conseguí-lo, em virtude da existência da autonomia dos órgãos, ou seja: “É fundamental. A busca dos consensos de forma clara, embora em muitas coisas fica mais difícil obter consenso [...] não tem como abrir mão de sua autonomia [...] mas se faz realmente com a conversa junto com todos os órgãos, que é possível buscar ele.” Ressaltou que para ele a independência funcional existente em alguns órgãos é uma questão fundamental a ser considerada na formação da rede, porque

[...] pra funcionar tu vai ter que ter, tu vai ter que ter um certo, uma certa coerência em deixar livre os órgãos que participem da rede pra eventuais discordâncias do que a própria rede decidiu. Isso aí é uma parte do sistema, do próprio sistema. Se não

houvesse discordância os órgãos nunca iam participar. Isso é um princípio fundamental, dificilmente tu ia conseguir fazer uma rede de, de, tipo o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual e Judiciário se tu não tiver a posição de o que tu decidiu na rede também tu deve ir contra eventualmente. [...] No Ministério Público Federal, Estadual e Judiciário, isso é, é autonomia funcional, é algo primordial. (MP-04)

Já o entrevistado MP-01 não apresentou justificativa, apenas relatou que “Olha, creio que todos esses itens são necessários.”. O entrevistado MP-02 não justificou a sua posição, apenas relatou que “É, sem dúvida.”. Já o entrevistado MP-03 não identificou a necessidade de uma cooperação para a criação da rede, pois “[...] Ela está relacionada à manutenção da rede. [...] É, mais para a manutenção. Porque a rede ela se forma independente da cooperação, mas ela só se mantém com cooperação.

A segunda dimensão analisada é “**Base Institucional**”, composta por duas categorias:

a) **Suporte Político**: não aceita. Os entrevistados MP-01, MP-02 e MP-04 não apresentaram justificativas consistentes com relação à categoria e sim com relação à atuação da ANS e do processo regulatório, conforme relatos a seguir que comprovam tal fato: “[...] é complicado isso aqui. [...] A idéia não sai do papel, tem que ter vontade e tem que ter condições, não basta vontade tem que ter condições materiais físicas, estruturais.” (MP-02); “[...] sem um suporte político, uma articulação com outros níveis de decisão tu não vai conseguir modificar algumas questões. [...] toda regulação ela é baseada na legislação, então [...] vai haver alguns entraves na própria regulação.” (MP-04). Já o entrevistado MP-03 destacou que não seria necessário esse suporte político, pois o Ministério Público “se valendo das prerrogativas requisitórias que tem [...], e os agentes e os servidores da Agência se valendo da sua estabilidade profissional, de não poderem ser colocados na rua, resolvem construir uma rede de proteção, independente do suporte político [...]”;

b) **Suporte Técnico Operacional**: aceita pela maioria dos entrevistados. Apenas o entrevistado MP-01 não apresentou uma justificativa consistente, ou seja, relatou que “É, esses dois elementos também”. Já o entrevistado MP-02 destacou a necessidade de se ter “[...] uma plataforma comum [...] que isso aqui é básico. [...] Se não tem esse suporte aqui não anda. A idéia não sai do papel, tem que ter... tem que ter vontade e tem que ter condições, não basta vontade, tem que ter condições materiais, físicas, estruturais.”. O entrevistado MP-03 relatou que “[...] A rede ela não tem uma...ela depende de, de, conhecimentos técnicos que vão ser trocados, e ela depende de uma operacionalização que precisam desse suporte.”.

A terceira dimensão analisada é “**Coordenação e Procedimentos**”, também composta por duas categorias:

a) **Organização Articuladora:** aceita apenas pelo entrevistado MP-04. Quando questionado sobre quais as condições necessárias para a criação da rede o entrevistado MP-04 relatou que “[...] uma coordenação, de repente pra que chame esses órgãos, pra que atuem em conjunto, pensem em conjunto e busquem soluções pra todas essas questões mais prementes [...] falta talvez alguém que organize essa questão.”. Nas respostas estimuladas também só ocorreu a aceitação do entrevistado MP-04. O entrevistado MP-01 não justificou a necessidade da categoria para a rede e sim para a ANS: “[...] isso é o básico da Agência, quando você tem ali uma Diretoria, um órgão diretor que coordena as atividades, e geralmente esses órgãos são órgãos colegiados, também, cada um vai ser mais ligado a um determinado segmento.”. Já o entrevistado MP-02 destacou que “[...] não me simpatizo, isso aqui não sei porque... não consigo explicar, mas vou responder não para ti aqui.”. O entrevistado MP-03 relatou que “Organização articuladora não. Realmente eu acho que não. Acho que funciona melhor quando tem organização articuladora, mas não é condição. Aqui é bem claro para mim.”;

b) **Instrumentos de Coordenação:** aceita pelos entrevistados MP-02 e MP-04. Para o entrevistado MP-2 “Senão não tem organização, não tem um fluxo, não tem um roteiro, não tem uma rotina, nós promotores somos muitos atrelados a regulamentos, a regramentos, procedimentos, entendeu.”. O entrevistado MP-04 também aceitou a categoria ao destacar que “Instrumentos de coordenação também são necessários. [...] com metas, o que que vai ser trabalhado e de que forma, com prazos. [...] Não tem como fazer uma rede funcionar sem tu ter um objetivo definido.”. Porém, o entrevistado MP-03 não aceitou a categoria “Porque eu não acho imprescindível. A mesma coisa, também acho que é bom que existam reuniões, também acho que é bom que existam protocolos, instrumentos contratuais. [...] Vou botar assim, ajudam muito, mas não são imprescindíveis.”. Já o entrevistado MP-01 não apresentou justificativa para esta categoria;

Por fim, a quarta dimensão analisada é “**Conectividade**”, composta por uma categoria:

a) **Interação Constante e duradoura:** aceita pelos entrevistados MP-02 e MP-04. Quando questionado sobre quais as condições necessárias para a criação da rede o respondente MP-04 relatou que “Precisa ter uma maior comunicação entre os órgãos. [...] uma abertura maior dos canais de comunicação.”. Já nas respostas estimuladas o entrevistado MP-02 aceitou a categoria, destacando que “Tudo isso qual proveito? Não pode ser uma coisa fugaz, provisória, senão não vale a pena. [...] E faz uma sociedade, o capital social não vai se

levantar para ficar em atividade por pouco tempo. Aí eu acho que não teria nenhuma valia.”. Já o entrevistado MP-04 relatou que “[...] pra não perder o conhecimento já gerado a rede tem que estar sempre conectada, sempre em função de... e independente da pessoa que tiver lá, manter essa conectividade. [...] mas não haver essa perda de informação pelo fato das pessoas mudarem.”. Porém, o entrevistado MP-03 não aceitou a categoria porque “[...] a rede, pelo menos no meu conceito, ela, infelizmente, não sei se é infelizmente, mas, na minha visão ela não prescinde das pessoas. [...] eu acho que a rede não precisa ser constante e duradoura, ela pode ir e vir, ela depende um pouco das pessoas.”.

Assim, as respostas indicam certo desconhecimento dos entrevistados sobre as categorias propostas. Apenas as categorias “Receptividade” e “Suporte Técnico Operacional” foram aceitas, sendo a primeira a mais mencionada nas respostas espontâneas. Por fim, cabe ressaltar que nas repostas espontâneas as categorias “Confiança” e “Organização Articuladora” também foram mencionadas.

### 5.1.3.3 Questões relevantes encontradas no Ministério Público relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede

As respostas demonstram que as demandas que mais ocorrem, relacionadas à saúde suplementar, são as negativas de cobertura assistenciais e os reajustes de mensalidades. Uma questão relevante diz respeito à percepção dos entrevistados sobre o papel a ser desempenhado pela ANS nas resoluções das demandas. As respostas mostram que ela deve ter uma postura mais em defesa do consumidor, como também que existem problemas de falta de informações, conforme relatos dos entrevistados:

- **Maior proteção ao consumidor:** “[...] a Agência tem que ter uma postura ativa, sair um pouco da sua imparcialidade [...]” (MP-03); “O mais importante para eles é manter a saúde econômica financeira das operadoras. [...] não pode se desconhecer que tem o lado do consumidor também que é a parte mais fraca da relação.” (MP-04);

- **Falta de informação:** “[...] às vezes existe o dano ao consumidor, mas ele nem chega ao PROCON, ao Ministério Público ou à própria ANS, devido ao fato do consumidor não saber ao que ele tem direito exatamente, então isso é, essa falta de informação [...]” (MP-04).

Na análise do fluxo do processo regulatório, destaca-se uma questão relevante relacionada à forma de atuação dos órgãos, onde não conseguem ter uma visão ampla, do todo, em relação às demandas, conforme relatos dos entrevistados: “[...] a gente falha quando ocorre várias pessoas reclamando, às vezes a gente não tem essa percepção do todo. [...] é impossível um órgão ter uma visão total do sistema e ter soluções pra isso sem que haja esse intercâmbio de informações [...]” (MP-04); “[...] acho que as Agências, assim como o Ministério Público, devem se concentrar na solução coletiva [...]. Acho que a ANS faz isso, e outras fazem, de ter uma atuação centrada na solução daquela reclamação que lhe é trazida.” (MP-03).

Com relação a uma provável atuação em parceria, as respostas indicam uma disposição do órgão, conforme relatos dos entrevistados: “Olha, o que nós estamos trabalhando, bem o que eu te disse, todos os nossos projetos são justamente de aproximação com outros setores da sociedade. (MP-01); “Sim, sem dúvida [...] identifico já há muitos anos a absoluta necessidade que o Ministério Público estabeleça parcerias” (MP-03); “Acho que a conversação com outros órgãos é fundamental.” (MP-04).

Os órgãos públicos citados numa provável atuação em parceria foram: PROCON, ANS, Defensoria Pública e Judiciário. Outra instituição lembrada foi o Fórum Estadual de Defesa dos Consumidores. Uma questão relevante foi destacada pelo entrevistado MP-02, quando descartou uma atuação em parceria com a Defensoria Pública, ou seja, “Talvez menos com a Defensoria Pública.” Porém, justificou sua posição e apresentou uma sugestão para que este tipo de atuação possa ocorrer, qual seja: “Porque se a Defensoria Pública vai promover ações individuais e ultimamente vem ajuizando ações coletivas. Talvez seja o caso de só de saber se já houve ação para evitar a mesma ação.” Isto porque “[...] O Ministério Público, através de um promotor de justiça atuará como fiscal da lei. Então, o Ministério Público nunca vai fugir da atuação judicial em ações civis públicas, seja porque ele ajuizou seja porque outro ajuizou, e ele tem que atuar.”

Outra questão relevante está relacionada com a percepção dos entrevistados sobre o conceito de rede. As respostas indicam existir diferenças na compreensão do tema entre os entrevistados, pois enquanto que no Ministério Público Federal há uma compreensão sobre o tema e um destaque para a importância de se criar uma rede para a regulação do setor de saúde suplementar, no Ministério Público Estadual existe um desconhecimento sobre o conceito e certa desconfiança com relação a esta forma de atuação. A seguir são apresentados os relatos:

- **Compreensão do tema:** “[...] isolados os agentes públicos de defesa do consumidor são menos fortes, menos fortes, não atuam eficientemente como se eles estabelecessem uma rede. Seja porque fazem circular a informação, seja porque somam forças para atuar melhor.” (MP-03);

- **Desconhecimento do tema:** o entrevistado MP-02 demonstrou uma série de dúvidas sobre o tema e a constituição da rede, ou seja, na sua visão é

quase uma força tarefa [...] pelo que eu entendi, um corpo novo [...] a gente não poderia permanentemente passar a integrar um novo... um novo corpo distinto desse, não sei...é mais ou menos isso? [...] como se fosse uma câmara setorial... um... um conselho [...] não sei se seria provisório ou permanentemente, diante de situação temporária [...] É, teria que haver talvez uma modificação na legislação também? [...] essa rede do ponto de vista desse conceito que você trouxe aí talvez seja uma coisa talvez mais utópica. Não sei, sendo bem honesto.

Por outro lado, quando questionados sobre os ganhos obtidos em uma atuação em rede, todos entrevistados citaram o aumento da eficiência dos órgãos como o principal, destacando-se o relato a seguir: “Porque quando você tem uma articulação que resulta produtiva você economiza anos, que são essas discussões aí judiciais.” (MP-01); “[...] otimizaria o trabalho na medida em que somaria esforços evitando atuação desnecessária. [...] se nós recebermos uma reclamação aqui e a ANS já tem um processo administrativo em curso, colaborar remetendo para ela ou vice versa.” (MP-02).

O Quadro 18, a seguir, apresenta uma síntese das respostas obtidas no Ministério Público.

Itens	Síntese dos resultados encontrados no Ministério Público
Características	<b>Atribuições:</b> Defender o consumidor de forma coletiva e fiscalizar a Administração Pública e a prestação dos serviços de relevância pública.
	<b>Principais demandas:</b> Serviços de relevância pública, qualidade dos produtos e planos de saúde.
	<b>Atividades:</b> Instauração de inquérito civil, realização de acordo extrajudicial e ajuizamento de ações.
	<b>Atua em parceria:</b> Sim.
Condições necessárias para criação da rede	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade sobre a compreensão do tema, sendo que apenas as categorias “Receptividade” e “Suporte Técnico Operacional” foram aceitas;</li> <li>• “Receptividade” foi a mais mencionada nas respostas espontâneas;</li> <li>• As categorias “Confiança” e “Organização Articuladora”, embora não aceitas, foram mencionadas espontaneamente.</li> </ul>
Questões relevantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Demandas da saúde suplementar:</b> as principais são negativas de cobertura assistenciais e os reajustes de mensalidades;</li> <li>• <b>Percepções sobre a atuação da ANS:</b> falta proteger o consumidor e disponibilizar informações;</li> <li>• <b>Fluxo do processo regulatório:</b> os órgãos não conseguem ter uma visão ampla, do todo, em relação às demandas. Falta de uma fiscalização pró-ativa;</li> <li>• <b>Atuação em parceria:</b> Sim, com os órgãos do fluxo do processo regulatório;</li> </ul>

Itens	Síntese dos resultados encontrados no Ministério Público
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conceito de rede:</b> há uma compreensão sobre o conceito no Ministério Público Federal. Já no Ministério Público Estadual não há esta compreensão.</li> <li>• <b>Ganhos com uma atuação em rede:</b> aumento da eficiência dos órgãos.</li> </ul>

**Quadro 18 - Resumo dos resultados encontrados no Ministério Público**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação às questões relevantes, destaca-se que as percepções sobre a atuação da ANS podem criar dificuldades para a formação de confiança entre os órgãos, conforme destaca Balestro (2002). Ainda, a falta de experiência por parte dos gestores públicos sobre a importância da gestão integrada em rede (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002) reflete as diferenças encontradas nos entrevistados sobre a compreensão do conceito de rede. Por fim, o aumento da eficiência dos órgãos também é apontado por Oliver (1990) como uma das contingências para a formação das redes.

#### 5.1.4 Defensoria Pública

##### 5.1.4.1 As características da Defensoria Pública

A atribuição da Defensoria Pública, na área de proteção do consumidor, é de realizar a defesa do cidadão tanto no âmbito individual, como no coletivo. O atendimento individual é realizado pela UCA, enquanto as demandas coletivas são tratadas pelo NUDECONTU. As principais demandas que chegam ao órgão são: a) planos de saúde : negativas de cobertura assistenciais, reajuste das mensalidades por mudança de faixa etária, limitações nos prazos de internações hospitalares; b) serviços de relevância pública: telefonia, energia elétrica e água; e c) serviços financeiros: bancos, cartões de crédito.

Possui duas formas de atuação: a) na esfera judicial: ajuizando ações para conseguir aquilo que foi negado pelo fornecedor, tendo como base o CDC; b) na esfera extrajudicial: tentando resolver os conflitos por meio de mediação, conciliação e arbitragem. Assim, após o cadastro da demanda na UCA, o consumidor é encaminhado para o Defensor responsável, que analisa o caso e, sendo procedente a reclamação, ajuíza uma ação. O acompanhamento do processo é realizado por outro Defensor, conforme a vara judicial onde ele for transcorrer.

Nas ações coletivas, por meio do NUDECONTU, procura atuar em parceria com outros órgãos e entidades de defesa do consumidor, noticiando a sua atuação e tentando verificar se existem outras ações em andamento, como uma forma de poder auxiliar e ser auxiliado. Há o entendimento de que as parcerias servem para subsidiar suas atuações, uma vez que se tornam insuficientes se não trabalhar em conjunto, em função de seu déficit estrutural. Porém, a UCA especializada na área de saúde atua pouco com outras instituições. Em alguns momentos encaminha o consumidor para o PROCON, quando verifica que não é uma situação para se ingressar com uma ação judicial. Mas geralmente, por entender que demandas em saúde são urgentes e para evitar o deslocamento do cidadão, procura resolver o caso na própria Defensoria.

#### 5.1.4.2 As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas na Defensoria Pública

A primeira dimensão analisada é “**Ambiente Favorável**”, composta por quatro categorias. As respostas mostram que todas as categorias foram aceitas, conforme demonstrado a seguir:

a) **Receptividade:** aceita por todos entrevistados. Quando questionados sobre quais as condições necessárias para a criação da rede, os entrevistados DP-01 e DP-02 citaram elementos relacionados com a categoria, conforme relatos realizados: “[...] Tem que se quebrar essas vaidades dos órgãos. [...] Então tem um egoísmo, digamos assim, as pessoas colocando os interesses institucionais acima dos interesses públicos [...] isso é um grande empecilho para que essa estrutura seja formada.” (DP-01); “[...] é a vontade de cada instituição envolvida em participar disso daí. Primeira coisa.” (DP-02). Nas respostas estimuladas também houve a aceitação da categoria. Segundo o entrevistado DP-03 “Tem que esquecer das suas ideologias, mas eles têm que saber ouvir também. Não adianta só impor, tem que saber ouvir também”;

b) **Estímulo:** aceita por todos entrevistados. Quando questionado sobre quais as condições necessárias para a criação da rede, o entrevistado DP-03 destacou que “[...] viável no momento em que todos aqui tenham algum interesse. [...] todas as instituições terão algum interesse”. Nas respostas estimuladas também houve a aceitação da categoria. Segundo o



entrevistado DP-01 “[...] essas questões também, eu já tratei uma questão. [...] uma eficiência estrutural, administrativa, econômica, racionalização dos recursos. E que os atores tenham a noção disso. De que é importante, que isso vai melhorar na sua própria atividade.”. Já para o entrevistado DP-02 “[...] Porque se não tiver estímulo aí a rede morre. Porque daí comparece na primeira reunião, digamos, todos. E aí na segunda já não vão todos. Aí na décima já tem só dois. [...] Não tem estímulo não adianta nada formar a rede.”;

c) **Confiança:** aceita pela maioria dos entrevistados. Apenas o entrevistado DP-02 não aceitou a categoria, pois deu mais ênfase para os consensos: “[...] todo mundo de alguma forma tem que dar a sua opinião, tem que ouvir a opinião dos outros e chegar a um consenso”. Já entrevistado DP-01 aceitou a categoria porque “[...] Quer dizer, o que tu chamasses aqui de confiança ou boa fé, confiança acho que é um nome melhor realmente, na atuação do outro e que a atuação do outro é importante para mim, senão o negócio não funciona.”. O entrevistado DP-03 destacou que tem que se despir dessa questão de concorrência, ou seja, “[...] eu que ajuízo, tu que ajuíza. Não, não. [...] A gente tem que pensar o que é melhor para conseguir funcionar, que a tua rede funcione. [...] Mas é questão da cumplicidade, tu tá ali, buscando objetivo comum.”;

d) **Cooperação:** aceita pela maioria dos entrevistados. Apenas o entrevistado DP-03 não aceitou a categoria, pois não apresentou uma justificativa consistente: “É, aí vem a questão que não...que não...que jamais vai deixar de ter aqui, que vai ter que ter também algum patrocínio. Nenhuma rede funciona sem patrocínio.”. Quando questionado sobre quais as condições necessárias para a criação da rede o entrevistado DP-02 citou que “[...] E esse grupo tem que lidar com o consenso. Vai ter diferenças de opiniões, só que há que se chegar a um consenso. [...] Aí também vai ter debate, vai ter discussão [...]. Mas também vai ter um consenso.”. Já o entrevistado DP-01, ao comentar o conceito de rede, destacou que “Eu vou verificar quais são os interesses conjuntamente, eu vou verificar quais são os critérios de atuação conjuntamente, [...] tudo é definido pelos participantes da rede. E isso eu vejo que hoje a gente não trabalha assim.”.

A segunda dimensão analisada é “**Base Institucional**”, composta por duas categorias, também aceitas pela maioria dos entrevistados, conforme relatos apresentados a seguir:

a) **Suporte Político:** aceita pela maioria dos entrevistados. Apenas o entrevistado DP-03 não aceitou a categoria, pois não apresentou uma justificativa inconsistente: “É, ela tem uma importância, mas ao mesmo tempo... Que a política move tudo, não adianta. Mas ao mesmo tempo a rede não pode ceder à questão política.”. Já os entrevistados DP-01 e DP-02

aceitaram a categoria, como demonstram seus relatos: “[...] Dentro da rede como também o suporte político dentro de cada um dos atores dessa rede. [...] se tu não tiver um apoio da administração tudo fica muito complexo, fica muito difícil a ponto de inclusive inviabilizar a tua participação.” (DP-01); “[...] tu precisa saber quem é que tá no poder. [...] Porque é importante eles assinarem o convênio e também eles participarem dos consensos. Porque depois se eles tiverem fora, aí vai ser mais difícil de também conseguir alguma coisa.” (DP-02);

b) **Suporte Técnico Operacional:** aceita por todos entrevistados. O entrevistado DP-01 aceitou a categoria porque “[...] estrutura na verdade que dê um suporte para a própria rede e que não dependa dos próprios atores, que a gente seja até um certo ponto empurrado por esta estrutura. Porque se tudo depender dos próprios atores a coisa fica muito mais complicada.”. O entrevistado DP-02 destacou a “[...] questão do suporte de informações, que se crie uma base que te permita tomar decisões técnicas também em nível individual lá depois, mas também dentro da rede.”.

A terceira dimensão analisada é “**Coordenação e Procedimentos**”, composta por duas categorias, as quais foram aceitas pela maioria dos entrevistados, conforme relatos apresentados na sequência:

a) **Organização Articuladora:** aceita pela maioria dos entrevistados. Apenas o entrevistado DP-02 não aceitou a categoria, porque “Não pode ser um único órgão a coordenar. Porque daí seria, por exemplo, os atores da rede e um órgão coordena. [...] Porque daí não existe um grupo, porque sempre vai ter alguém acima desse grupo. É como se tivesse subgrupo e um coordenador.”. Já o entrevistado DP-01 aceitou a categoria, pois “Toda atividade, eu acho que a questão da rede é uma delas, tem que ter uma cabeça pensando, acho que essa é a ideia, que vá gestar as ideias, e também capitanear um pouco e organizar, e se dar um norte para as atuações desta rede.”;

b) **Instrumentos de Coordenação:** aceita por todos entrevistados. Quando questionados sobre quais as condições necessárias para a criação da rede os entrevistados DP-01 e DP-02 citaram que: “uma estrutura formal que propiciasse esse diálogo. [...] Convênios firmados entre todos de troca permanente de informações. [...] preveja que nós vamos sentar de 15 em 15 dias, quer dizer, questões práticas, com metas a serem cumpridas [...]”; “Tem que ter um termo de cooperação. [...] Para que se depois for descumprido tu tem esse termo assinado. [...] Que aí depois de assinado os representantes eles vão estar representando a sua instituição.”.

Já nas questões estimuladas o entrevistado DP-03 aceitou porque “na verdade tudo passa por uma estratégia. Pra tu chegar alguma finalidade, daquilo que tu vais construir com essa rede.”.

Por fim, a quarta dimensão analisada é “**Conectividade**”, composta por uma categoria e aceita por todos entrevistados:

a) **Interação Constante e duradoura**: aceita por todos entrevistados. O entrevistado DP-01, ao comentar o fluxo do processo regulatório, destacou a necessidade dos órgãos atuarem de uma forma conectada, ou seja, “Eu acho que poderia haver uma conexão da atuação de todos esses agentes que participam deste fluxo. Acho que nós temos uma dificuldade de manter institucional, funcional, estrutural, de manter um diálogo permanente.” Já o entrevistado DP-02 destacou que “Não adianta criar e morrer, não tem como não existir. [...] Porque se a pessoa não comparecer acaba sendo sobre o quê? Consensos de uma minoria do grupo. Daí já não é mais uma rede. Então acho totalmente fundamental.”.

Assim, as respostas indicam que há uma boa compreensão dos entrevistados sobre as categorias propostas. Além disso, as categorias “Receptividade” e “Instrumentos de Coordenação” foram as mais mencionadas nas respostas espontâneas pela maioria dos entrevistados. As categorias “estímulo” e “cooperação” também foram mencionadas espontaneamente.

#### 5.1.4.3 Questões relevantes encontradas na Defensoria Pública relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede

As respostas demonstram que as demandas que mais ocorrem, relacionadas à saúde suplementar, são as negativas de cobertura assistenciais. A primeira questão relevante relaciona-se com a forma de atuação do órgão nestas demandas, onde, normalmente, acaba ingressando com uma ação judicial para resolvê-las, conforme relato do entrevistado DP-01: “Nós temos sempre essa primazia de tentar resolver tudo judicialmente. Que é o que ocorre na grande maioria dos casos. Infelizmente, não deveria ser assim. Acaba se entrando com uma ação para requerer uma tutela jurisdicional”.

Além disso, nas demandas cujo dano seja individual, as respostas mostram que a Defensoria não costuma buscar apoio de outros órgãos públicos, conforme relatos dos

entrevistados: “Eu faço a ação eu mesmo aqui. [...] o Defensor tem que ter o conhecimento, não só de legislação, mas também como eu trabalho com saúde, eu tenho que ter um conhecimento multidisciplinar: um pouco de medicina, um pouco de farmacologia.” (DP-02).

Por outro lado, nas atuações da Defensoria em ações coletivas de defesa dos consumidores existe uma troca de informações com o PROCON, a fim de que possa apurar a existência ou não deste tipo de dano. Conforme relato do entrevistado DP-01, “[...] ofício o PROCON que vai me dizer: olha, de 2009 e 2010 eu tenho 400 reclamações contra A, 200 contra B e 100 contra C. Isso para nós é um dado relevante, porque eu vou dizer para o Judiciário, aqui ó, eu entrei com uma ação civil pública porque tem 800 reclamações.” .

Porém, estas atuações nas demandas coletivas podem provocar alterações no marco regulatório e impactar o setor, conforme relato do entrevistado DP-02:

[...] tem vários planos de saúde que eu acho que extrapolam muito nas suas cláusulas, inclusive abusivas, e elas, essas sim, são discutidas através de uma ação civil pública. [...] a gente não deixa de estar também de alguma forma regulando. Porque no momento em que essas ações reiteradamente elas são julgadas procedentes, isso sim, torna sim, lá quando chegar no STF, torna-se um precedente. (DP-02).

Uma questão que aparece com destaque e como consenso nas respostas é que no fluxo do processo regulatório a fiscalização no setor, tanto da ANS como dos demais órgãos, é insuficiente, conforme relatos apresentados a seguir: “Com relação à fiscalização, por exemplo, o que eu vejo é que assim, é insuficiente por parte da ANS, é insuficiente por parte do PROCON, é insuficiente por parte do Ministério Público. A Defensoria Pública não vou nem dizer.” (DP-01); “Eu acho que a fiscalização da ANS ela é bastante precária. Porque essa questão de denúncias, representações, e depois também diligências, isso tudo o consumidor às vezes não sabe que ele pode fazer isso.” (DP-02); “A ANS não consegue efetivamente fiscalizar o seu próprio marco regulatório.” (DP-03).

Outra questão que aparece nas respostas é a existência de uma assimetria de informações no setor, de acordo com os relatos a seguir apresentados: “[...] é essa assimetria de informações. São necessárias essas informações. Muitas vezes o consumidor vem aqui porque ele não tem a informação adequada.” ( DP-01); “[...] teria que ter um esclarecimento, uma orientação, para toda imensa população que usa a saúde suplementar, do que ela pode fazer em caso de não estar sendo bem atendida pelo plano. [...] Eu acho que falta orientação.” (DP-02).

Com relação à percepção da Defensoria sobre a atuação dos demais órgãos no setor destacam-se os seguintes relatos: “Eu acredito que o Ministério Público está hoje preocupado

mais com a fiscalização só, sabe, em ações de improbidade. Ele não está mais preocupado com o consumidor. Eu acho que nem individualmente nem coletivamente.” (DP-02); “A ANS enquanto Agência Reguladora promove um marco regulatório que é extremamente insuficiente, do ponto de vista principalmente técnico com relação à defesa do consumidor.” (DP-01).

Já a questão de uma provável atuação em rede/parceria, as respostas mostram que todos entrevistados concordam e que poderia contribuir para a obtenção de melhorias na regulação do setor de saúde suplementar. O relato do entrevistado DP-01 exemplifica a posição dos entrevistados: “[...] numa situação de realidade complexa, cada vez mais complexa e massificada que nós vivemos, a atuação separada do Estado, das Instituições e órgãos de Estado, não consegue fazer frente a esses problemas de hoje. Esse primeiro pressuposto que eu concordo.”. Porém, uma questão relevante foi identificada com relação à uma atuação conjunta com o Ministério Público. Para o entrevistado DP-01 poderia ocorrer uma parceria entre os órgãos, mas existem questões institucionais envolvidas nas demandas coletivas que vem impedindo esta forma de atuação:

Nós teríamos, por exemplo, a possibilidade de fazer atuações conjuntas com o Ministério Público, já que nós temos nessa área do consumidor, atribuições bem convergentes. [...] Nós temos aqui, por exemplo, no caso a Defensoria Pública, um grande problema com o Ministério Público, grave, com relação a essa nossa atuação por interesse coletivo. Uma tentativa sistemática do Ministério Público de limitar nossa atuação. Por questões Institucionais. [...] Todas as nossas ações civis públicas o Ministério Público entra pedindo a extinção da ação. [...] Só que ele pede a extinção da ação sem pedir para ele ingressar no pólo ativo. [...] Ele quer que nós não atuemos. [...] Quer dizer, é um interesse Institucional que está acima dos interesses sociais. É isso que eu vejo. E essa é uma questão cultural que está muito arraigada, mormente, aqui no RS, que nós temos eu acho uma postura de beligerância. (DP-01).

O entrevistado DP-03 também destacou a existência desta questão entre a Defensoria Pública e o Ministério Público, ao relatar que “[...] eu vejo um problema muito grande com o Ministério Público. Porque eles costumam patrocinar essas redes, várias redes. Então elas aparecem como sendo um ideia do Ministério Público. Eu acho que isso são egos individuais e institucionais”.

Os órgãos citados para atuar em parceria foram os do fluxo do processo regulatório, sendo que outras instituições como ONGs que atuam na área do consumidor e as Universidades também foram lembradas. Nesse sentido, os ganhos numa atuação em rede concentraram-se em dois tipos:

• **maior efetividade da regulação:** “Eu acredito que teria menos demandas, menos reclamações.” ( DP-02); “Agora, a maximização da participação do consumidor eu acho que realmente esse seja o objetivo, mas não acho que ele seja efetivamente concretizado (..) se nós juntarmos esforços, acho que isso vai maximizar exponencialmente a proteção do consumidor.” (DP-01); e,

• **maior eficiência dos órgãos:** “Para os órgãos acho que seria uma facilitação, uma maior eficiência da sua atuação. Quer dizer, eu contar com o apoio de outros órgãos me desonero da prática de determinadas atividades.” (DP-01).

Por fim, destacam-se questões estruturais relacionadas aos órgãos que podem impedir a criação da rede. Ao comentar o fluxo do processo regulatório o entrevistado DP-01 destacou que “[...] A ANS, PROCON e Defensoria Pública. Eu acho que esses órgãos eles têm que ser capacitados materialmente em termos humanos, de estrutura, em termos de treinamento também.”.

O Quadro 19 apresenta uma síntese das respostas obtidas na Defensoria Pública.

Itens	Síntese dos resultados encontrados na Defensoria Pública
Características	<b>Atribuições:</b> Defender o consumidor de forma individual e coletiva.
	<b>Principais demandas:</b> Serviços de relevância pública, serviços financeiros e planos de saúde.
	<b>Atividades:</b> Resolução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem) e ajuizamento de ações.
	<b>Atua em parceria:</b> Somente nas demandas coletivas.
Condições necessárias para criação da rede	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas categorias foram aceitas;</li> <li>• “Receptividade” e “Instrumentos de Coordenação” foram mencionadas espontaneamente pela maioria dos entrevistados;</li> <li>• As categorias “Estímulo”, “Cooperação” e “Interação Constante e Duradoura” também foram mencionadas de forma espontânea.</li> </ul>
Questões relevantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Atuação nas demandas da saúde suplementar:</b> as principais são as negativas de cobertura assistenciais. Atua ingressando com ações judiciais. Não costuma buscar apoio de outros órgãos públicos nas demandas de alcance individual. Já nas demandas coletivas busca apoio do PROCON. Suas ações podem provocar alterações no marco regulatório e impactar o setor;</li> <li>• <b>Fluxo do processo regulatório:</b> a fiscalização é insuficiente e existe uma assimetria de informações entre consumidores e empresas;</li> <li>• <b>Percepções sobre a atuação dos órgãos:</b> o Ministério Público não está preocupado com o consumidor e a ANS promove um marco regulatório insuficiente com relação á defesa do consumidor;</li> <li>• <b>Atuação em parceria:</b> Sim, com os órgãos do fluxo do processo regulatório. Porém, existem conflitos com o Ministério Público nas ações coletivas;</li> <li>• <b>Ganhos com uma atuação em rede:</b> maior efetividade da regulação e da eficiência dos órgãos;</li> </ul>

**Quadro 19 - Resumo dos resultados encontrados na Defensoria Pública**

Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação às questões relevantes, destaca-se que as percepções negativas da Defensoria Pública sobre a atuação dos demais órgãos podem criar dificuldades para a

formação de confiança interorganizacional, conforme destaca Balestro (2002). Ainda, a geração de um ambiente de cooperação para a formação da rede (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001) pode ser prejudicada pela existência de conflitos com o Ministério Público, bem como pela forma de atuação da Defensoria Pública nas demandas da saúde suplementar. Por fim, o aumento da eficiência dos órgãos também é apontado por Oliver (1990) como uma das contingências para a formação das redes.

## **5.1.5 Poder Judiciário**

### **5.1.5.1 As características do Poder Judiciário**

O Poder Judiciário é um órgão que tem como atribuição dar acesso ao cidadão quando ele se sentir lesado, permitindo que ingresse com uma ação para conseguir judicialmente aquilo que não foi possível obter de forma amigável ou de uma forma extrajudicial. O juiz então dará o direito, determinando que seja satisfeita eventual lesão que tenha sofrido ao longo do processo.

Dentro da estrutura do Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça tem como atribuição analisar os recursos decorrentes das decisões dos juízes. No Estado do RS, ele é dividido de acordo com as competências de seus integrantes, sendo o 3º grupo, que se encontra dentro da seção cível de direito privado, responsável pelo julgamento das ações relacionadas aos planos e seguros de saúde. Além destas demandas, este grupo tem a competência para julgar planos de previdência privada (aberta e fechada, aposentadoria complementar), questões relacionadas a ensino particular (colégios e universidades), direito societário (sociedades comerciais, falências e concordatas, recuperação judicial) e responsabilidade civil (ações de indenização por danos morais).

Já as principais reclamações que chegam ao órgão são: a) serviços de relevância pública: telefonia, energia elétrica, água; b) serviços bancários; c) planos de saúde: reajustes por mudança de faixa etária, negativas de cobertura assistenciais (fornecimento de medicamentos para tratamento de câncer, órteses e próteses). Suas atividades são desenvolvidas em cima do processo judicial, com a sua devida instrução e posterior

juízo, sendo que o juiz também pode fazer tentativas de conciliação entre as partes. Ainda, para toda decisão de um juiz durante o processo (determinando a produção de provas, ouvida de testemunhas, realização de perícias) ou sentença proferida, cabe um recurso das partes. Esse recurso, que seria uma revisão do trabalho do juiz, é analisado por três desembargadores que compõem uma câmara julgadora do Tribunal de Justiça.

Ressalta-se que normalmente não atua em parceria com outras instituições para realizar suas atividades. Existem algumas situações em que conta com uma atuação auxiliar do Ministério Público, quais sejam: a) nas ações penais: quando ele acusa alguém de um crime; b) nas ações coletivas de consumo: quando atua na defesa dos direitos dos consumidores; c) nas ações em que há um menor de idade: quando deve proferir um parecer; d) nas ações em que ele atua como fiscal da Lei: quando profere pareceres e opiniões sobre como o processo deve ser julgado; e) quando solicita auxílio na tentativa de conciliar, de regulamentar uma determinada situação, evitando o processo e atuando de uma forma preventiva.

#### 5.1.5.2 As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS encontradas no Poder Judiciário

A primeira dimensão analisada é “**Ambiente Favorável**”, composta por quatro categorias. As respostas mostram que apenas a categoria “Confiança” não foi aceita, conforme demonstrado a seguir:

a) **Receptividade:** aceita por todos entrevistados. Quando questionados sobre quais as condições necessárias para a criação da rede os entrevistados citaram que: “[...] não pode ser pessoas que tem um pré-conceito sobre determinadas situações. Tem que ir aberto pra captar idéias, ouvir, saber ouvir e saber expor também as tuas dificuldades.” (JUD-01); “A primeira condição, eu acho, é cada um aceitar participar de forma igualitária numa discussão sem uma agenda pré-estabelecida.” (JUD-02); “É a vontade política. [...] ela vai desencadear processos de trabalho, de criações de informações, de contribuição para formação de um banco de dados, de aumentar o atendimento das pessoas, de designar funcionários.” (JUD-03). Já nas respostas estimuladas, o entrevistado JUD-03 destacou que “É a vontade política. [...] porque



vai modificar o processo de trabalho atual. [...] as pessoas oferecem resistências, porque elas dizem que sempre fizeram do seu jeito e que deu certo.”;

b) **Estímulo:** aceita por todos entrevistados. Os entrevistados JUD-01 e JUD-02 destacaram a necessidade de se ter objetivos comuns: “Pra tu criar uma rede ou pra criar um grupo de trabalho tu tem que ter objetivos. [...] Tem que ter um, tem que traçar objetivos. [...] Qual a intenção, qual o objetivo, qual a finalidade?” (JUD-01); “Bom, se tu não traçar objetivos comuns tu não vai conseguir reunir as pessoas.” (JUD-02). Ademais, o entrevistado JUD-03 destacou que “[...] a pessoa que vai participar ou que representa aquela instituição ele tem que ser convencido que aquilo vai ser vantajoso. [...] vai ser mais um bônus do que um ônus.”;

c) **Confiança:** apenas o entrevistado JUD-03 aceitou a categoria porque “[...] Sim, eu acho que a confiança é condição necessária. Aqui no sentido de que não haja assimetria de informação e não haja interesses antagônicos.”. Já o entrevistado JUD-01 não justificou, apenas repetiu os elementos: “[...] Sim, tem que ter essa cumplicidade, lógico, todos tem que estar imbuídos do mesmo espírito, da mesma, do mesmo objetivo...”. O entrevistado JUD-02 também apenas citou os elementos;

d) **Cooperação:** aceita por todos entrevistados. Para o entrevistado JUD-01 “Quando tu tá num grupo que tem objetivo comum, cada um deve levar o seu conhecimento, [...] e que todos tenham direito de voto igual, ninguém é melhor do que ninguém dentro de uma criação de uma rede ou de qualquer grupo de trabalho”. Já os entrevistados JUD-02 e JUD-03 destacaram a necessidade de se obter consensos: “Mas que eu possa contribuir para, no que for possível, construir o consenso. E estas questões do consenso, só essas questões do consenso já seria uma ganho muito grande na, na diminuição do, da litigiosidade que tem essa área.”; “[...] As coisas teriam que ser tiradas por consensos. [...] evitar que um dos atores da rede tenha uma supremacia sobre os demais. [...] Então não poderia um ter uma superposição hierárquica sobre outros. Por aí isso inviabilizaria uma rede.”.

A segunda dimensão analisada é “**Base Institucional**”, composta por duas categorias:

a) **Suporte Político:** não foi aceita. O entrevistado JUD-01 apresentou uma justificativa inconsistente: “O que tá aqui eu não teria muito o que, o que acrescentar. [...] tem que haver um consenso, não digo de tudo mas o ponto principal tem que ter um consenso porque senão tu não vai a lugar nenhum.” O entrevistado JUD-02 também apresentou uma justificativa inconsistente: “Pra, pra, pra... pra que tu possa ir melhorando a atuação da rede conforme a realidade vai se apresentando.” Já o entrevistado JUD-03 deu destaque para a

necessidade de se ter uma liderança, ou seja, ”A liderança é fundamental para a rede existir de fato. Porque tem coisas que não saem do papel, aí você tira a fotografia, você faz um artigo, sai no jornal, e depois não existe.”;

b) **Suporte Técnico Operacional:** categoria aceita por todos entrevistados. Para o entrevistado JUD-01 “[...] tem que ter um suporte técnico pra auxiliar esse grupo. Às vezes é óbvio, tu não tem conhecimento mais aprofundado de um determinado tema, aí vão precisar, de outras pessoas que te dêem uma opinião mais apurada, mais profunda [...]”. Já o entrevistado JUD-03 destacou que “Sim, até para evitar duplicidades, [...] É fundamental para evitar duplicidade de processos de trabalho e reduzir custos.”.

A terceira dimensão analisada é “**Coordenação e Procedimentos**”, composta por duas categorias:

a) **Organização Articuladora:** apenas o entrevistado JUD-02 não considerou como uma condição necessária porque “Eu acho tem que ser uma mesa redonda, todo mundo com a mesma atuação, a mesma responsabilidade e as coisas naturalmente vão se destacando.”. Já o entrevistado JUD-01 aceitou a categoria porque “[...] para que surta efeitos e dê resultado qualquer grupo de trabalho, alguém tem que coordenar. Tem que ter senão tu não consegue chegar a lugar nenhum.”. Para o entrevistado JUD-03 é necessária porque “[...] A rede tu tem que ter as pessoas na mesma hierarquia, no mesmo nível, mas que um deles acumule a função de gestão. [...] sem uma organização articuladora e uma formalização a rede, ela pode se tornar uma rede temporária.”.

b) **Instrumentos de Coordenação:** apenas o entrevistado JUD-03 aceitou a categoria. Quando questionado sobre quais as condições necessárias para a criação da rede citou “[...] estabelecimento de parcerias, através de convênios. [...] Poderia ser vários convênios bilaterais ou poderia ser um único documento, [...] um documento que seria assinado por todos, estabelecendo uma troca de informações.”. Já o entrevistado JUD-01 não aceitou a categoria porque “[...] Normas eu não gosto muito, essa história de tu criar regimento interno. Eu acho que todos que vão fazer parte de um grupo que tem um objetivo comum, todos sabem o que tem que fazer. [...] Eu acho que não precisa você instrumentalizar isso, eu acho. O entrevistado JUD-02 apresentou uma justificativa inconsistente, ou seja, ”[...] àquela conclusão resulta ou só é possível com reunião, só é possível com registro, com conclusão, com divulgação. Eu só não sei que que é esses instrumentos estratégicos aqui?”.

Por fim, a quarta dimensão analisada é “**Conectividade**”, composta por uma categoria:

a) **Interação Constante e duradoura:** apenas o entrevistado JUD-03 aceitou a categoria porque “[...] é uma subcategoria de coordenação e procedimentos. É uma coisa inerente à própria rede. [...] Eu vou colocar que sim, que é uma condição necessária, mas deriva dos procedimentos, para instrumentalizar a rede. Para ela se viabilizar no tempo.”. Já o entrevistado JUD-01 não aceitou a categoria porque apresentou uma justificativa inconsistente: “[...] se a intenção dela é constante e duradoura, se tenha essa ideia, tu tem que ter, tem que ter uma... uma forma de levantar fundos, recursos [...] e infra-estrutura aí de local, local de encontro, material, esse suporte aí é importante.”. O entrevistado JUD-02 não aceitou a categoria porque “[...] não geraria dessa forma assim como tu pensaste aqui uma nova burocracia? [...] Nós já temos, eu acho que nós temos leis suficientes, nós temos pessoas suficientes, nós temos órgãos suficientes, nós temos tudo.”.

Assim, as respostas indicam certo desconhecimento dos entrevistados com relação às categorias propostas, uma vez que quatro delas não foram aceitas, principalmente, pela falta de justificativas consistentes (Confiança, Suporte Político, Instrumentos de Coordenação e Interação Constante e Duradoura). As demais foram aceitas por todos entrevistados, com exceção de “Organização Articuladora” que só não foi aceita por um entrevistado. A categoria “Receptividade” foi mencionada por todos respondentes nas respostas espontâneas. A categoria “Instrumentos de Coordenação” também foi citada por um entrevistado espontaneamente.

#### 5.1.5.3 Questões relevantes encontradas no Poder Judiciário relacionadas com as condições necessárias para a criação da rede

As respostas mostram que as demandas que mais ocorrem, relacionadas à saúde suplementar, são as negativas de cobertura assistenciais e os reajustes de mensalidades. Segundo o entrevistado JUD-02, no Tribunal de Justiça do RS circulam, por mês, cerca de “[...] 600, 800 processos relacionados à saúde suplementar. [...] E depois o processo anda, termina o primeiro grau, dá a sentença, tem o recurso. Então é bastante, é um volume muito grande [...]”.

Nestas demandas, os juízes e desembargadores atuam por meio do processo judicial, decidindo com base nos documentos presentes, e, normalmente, não buscam apoio de outros

órgãos para desenvolver suas atividades, conforme relato do entrevistado JUD-02: “[...] é uma atividade isolada, exclusivamente fruto do estudo individual que se faz, [...] se o juiz concede alguma coisa e a parte contra quem foi concedida recorre, nós vamos examinar se mantemos ou não. [...] Então nosso exame aqui é eminentemente documental.” (JUD-02).

O entrevistado JUD-01 destacou que também tenta resolver estes conflitos por meio da conciliação, principalmente nas ações coletivas, porque estas abrangem todos consumidores que tenham contrato com a empresa. Assim, “a gente tenta também solucionar através de conversas. [...] uma ação coletiva ela abrange todos que porventura tem contrato com aquela operadora [...]. Então, em razão disso, a gente tem tentado solucionar problemas.” (JUD-01).

Desse modo, na percepção da maioria dos entrevistados existe uma deficiência na atuação da ANS na regulação do setor, conforme relatos a seguir apresentados: “[...] a ANS, ela não tem que se manter como uma magistrada, [...] entre consumidores e entidades privadas que exploram essa saúde suplementar [...] ela tem que defender os interesses do consumidor, sempre.” (JUD-01); “[...] a ANS, o que a gente vê muito, eu falo isso de forma generalizada, é na regulamentação da legislação se procura dar uma extensão maior do que a própria lei deu e isso é que causa uma série de demandas no judiciário.” (JUD-02).

Nesse sentido, destacam que acaba ocorrendo uma judicialização do sistema de saúde, ou seja,

[...] eu acho que o Ministério Público, a Defensoria também, tem as suas atividades, tem as suas funções, e fazem bem feito. O PROCON também faz a sua atividade, mas limitado. Eu acho que a ANS que deveria sim, ela deveria melhorar, e muito! [...] Quer dizer, então o que acontece? Esses órgãos administrativos, uns com a competência limitada e outros que não cumprem o que tem que fazer, a história é o que tá aqui. O Poder Judiciário tem que interferir nessas relações. [...] No momento que tu tem as entidades criadas para fiscalizar ineficientes, o que vai gerar isso? Ações judiciais. Aí se busca no poder judiciário aquilo que a Agência Reguladora não faz. [...] o Estado é o maior descumpridor das regras. E aí é caminhões de audiências de ações contra o Estado, que descumpra seus deveres. E aí esse mesmo Estado não dá condições ao poder Judiciário de se estruturar. Então, sabe, é um círculo vicioso. (JUD-01)

Uma questão relevante também destacada pelos entrevistados está relacionada com a falta de informação existente no processo regulatório, qual seja:

A ANS talvez tenha as informações, mas o site na Internet teria que ser mais amigável. [...] Senão a gente até acha que a informação não existe. [...] E aumentar as informações. Sim, porque a rede toda na verdade, tudo culmina, todo objetivo finalístico, é a parte técnica. A rede ela visa criar cultura e compartilhar cultura, cultura técnica, da área médica. É nivelar, é nivelar o conhecimento, [...]. Produzir e compartilhar conhecimento para nivelar as pessoas. (JUD-03)

Com relação a uma provável atuação em parceria, todos entrevistados confirmaram a possibilidade. Para o entrevistado JUD-02 o Judiciário em alguns momentos se preocupa em

não estar muito integrado, para não se comprometer com o objeto da discussão. Mas acredita que ele pode participar como um dos atores na busca de melhorias para o setor de saúde suplementar, pois “[...] mesmo tendo que depois ele vir a ter que dizer se a atuação dos demais integrantes esteja adequada ou não, não compromete essa busca de integração para uma solução, para atingir um objetivo comum.”. O entrevistado JUD-03 também destacou que

Sim, eu até de uma certa maneira mencionei que vislumbro. Eu até falei que os juízes gaúchos mereciam ter uma consultoria. Eu acho que para as questões que exigem tomada de decisões, os juízes tinham que ter uma consultoria técnica. [...] A própria ANS poderia, não sei se tem um corpo técnico, um corpo técnico que poderia também produzir pareceres técnicos sobre determinados tratamentos e medicamentos, e disponibilizar isso num site, que os juízes consultassem. (JUD-03)

Porém, os entrevistados destacam que existem algumas barreiras para que uma atuação em parceria possa ocorrer, tais como, falta de iniciativa do poder Judiciário e de interação entre os órgãos. Assim, este tipo de atuação não ocorre “porque não houve, não houve ainda de parte da administração do Poder Judiciário o estabelecimento de um convênio. [...] Houve uma falta de iniciativa. [...]” (JUD-03). Para o entrevistado JUD-02,

Então eu acho que esse tipo de diálogo, esse tipo de conversa, esse tipo de interação, na minha avaliação, falta e muito. Entre todos os órgãos: PROCON, Ministério Público, a ANS, Defensoria Pública, Poder Judiciário. Nós estamos juntos, só que nós estamos todos no mesmo barco, cada um remando no seu tempo, para o seu lado, e ora o barco vai para a direita, ora vai para a esquerda, ora entra água, ora joga água pra fora, quando poderíamos todos estar remando pro mesmo lado. (JUD-02)

Por fim, com relação aos ganhos obtidos por uma possível atuação em rede, destacam-se:

- **Maior efetividade da regulação:** “[...] ele só vai vir até o judiciário quando for muito necessário e muito violador do seu direito, e muito visível que o seu direito foi violado. [...] Então nós reduziríamos a desobediência e reduziríamos o ingresso de ações.” (JUD-02);

- **Maior eficiência dos órgãos:** “Bom, os ganhos, na verdade, eles não seriam para o Judiciário. [...] ela daria um suporte para acertar mais e errar menos, as decisões seriam mais justas e adequadas. E eu acredito que isso produziria uma economia, [...] mas uma economia para o sistema de saúde.” (JUD-03); “No momento que tu tem essa interação, obviamente que a solução dos conflitos é muito mais, muito mais fácil de enfrentar e de solucionar.” (JUD-01).

O Quadro 20 apresenta uma síntese das respostas obtidas no Poder Judiciário.

Itens	Síntese dos resultados encontrados no Poder Judiciário
<b>Características</b>	<b>Atribuições:</b> Julgar ações, dando direito para satisfazer eventual lesão sofrida.
	<b>Principais demandas:</b> Serviços de relevância pública, serviços financeiros e planos de saúde.
	<b>Atividades:</b> Instrução e julgamento de ações ou resolução dos conflitos por meio de conciliação.
	<b>Atua em parceria:</b> Não. Apenas recebe auxílio do Ministério Público em algumas situações.
<b>Condições necessárias para criação da rede</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconhecimento com relação às categorias propostas. Quatro não foram aceitas: Confiança, Suporte Político, Instrumentos de Coordenação e Interação Constante e Duradoura;</li> <li>• “Receptividade” foi mencionada de forma espontânea por todos entrevistados;</li> <li>• “Instrumentos de coordenação” obteve uma citação de forma espontânea.</li> </ul>
<b>Questões relevantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Atuação nas demandas da saúde suplementar:</b> as principais são negativas de cobertura assistenciais e reajustes de mensalidades. Atuam por meio do processo judicial e não buscam apoio de outros órgãos;</li> <li>• <b>Há uma judicialização no setor:</b> por limitação e ineficiência dos órgãos do Estado, sendo que as decisões judiciais afetam todo o setor;</li> <li>• <b>Percepções sobre a atuação da ANS:</b> atuação deficiente: tem que defender os interesses do consumidor, falta fiscalização e apresenta problemas na regulamentação da lei;</li> <li>• <b>Processo Regulatório:</b> faltam informações para a tomada de decisões;</li> <li>• <b>Atuação em parceria no setor:</b> Sim, é possível. Algumas barreiras citadas: falta de iniciativa do poder Judiciário e de interação entre os órgãos.</li> <li>• <b>Ganhos com uma atuação em rede:</b> maior efetividade da regulação e eficiência dos órgãos.</li> </ul>

**Quadro 20 - Resumo dos resultados encontrados no Poder Judiciário**

Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação às questões relevantes, destaca-se que as percepções negativas do Judiciário sobre a atuação da ANS podem criar dificuldades para a formação de confiança interorganizacional, conforme destaca Balestro (2002). Ainda, a geração de um ambiente de cooperação para a formação da rede (CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001) pode ser prejudicada pela forma de atuação do Judiciário nas demandas da saúde suplementar. Nesse sentido, a falta de interação dos órgãos também é apontada por Fleury e Ouverney (2007) como um dos desafios administrativos para a criação das redes de políticas. Por fim, o aumento da eficiência dos órgãos também é relatado por Oliver (1990) como uma das contingências para a formação das redes.

## 5.2 ANÁLISE GERAL DAS CATEGORIAS PROPOSTAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS

Nesta seção, são analisados os resultados gerais obtidos relativos à proposta das condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do setor de saúde suplementar do Estado do RS, os quais são agrupados pelas categorias temáticas.

### 5.2.1 Receptividade

A categoria “Receptividade” se destaca como a mais predominante de todas, uma vez que foi aceita por todos entrevistados nas respostas estimuladas e foi mencionada pela maioria de forma espontânea. Nesse sentido, percebe-se que há uma boa compreensão por parte dos órgãos sobre a importância de uma atuação em rede e dos ganhos daí advindos. Esta é uma questão relevante destacada por Peci e Lustosa da Costa (2002) no processo de construção de redes para a execução de políticas públicas. Os autores argumentam que a falta de experiência dos gestores públicos em participar desses arranjos gera demora sobre a percepção da relevância dessa forma de atuação.

Também, se evidencia que os órgãos não costumam buscar apoio para solucionar as demandas relacionadas ao setor de saúde suplementar. Por outro lado, destaca-se que estão dispostos a atuar em rede/parceria no processo regulatório do setor, o que demonstra ser um fator positivo, tendo em vista que esta é uma questão relevante para a criação da rede. Conforme Marcon e Moinet (2001), a formação do suporte operacional que conduz o processo de construção da rede é influenciado pela receptividade dos atores com relação à lógica da rede.

As vaidades dos órgãos, a vontade política e a disposição em atuar em rede foram os principais elementos destacados pelos entrevistados relacionados à categoria. Estes elementos se aproximam dos destacados por Peci e Lustosa da Costa (2002). Em seus estudos, os “egos” individuais e institucionais foram identificados pelos atores da rede como os principais obstáculos para a colaboração. Além disso, a repartição de eventuais custos e resultados

positivos foram fatores que levaram os gestores públicos a não concordarem em participar das redes.

As diferentes competências e atribuições dos órgãos (defender o consumidor e regular setor de saúde suplementar), bem como as visões, valores e percepções existentes uns sobre os outros (falta de fiscalização, de defesa dos consumidores e de disponibilização de informações) também merecem destaque. Estes fatores podem tornar-se inibidores para a ocorrência da categoria. Fleury e Ouverney (2007) ressaltam a necessidade de se analisar o quanto são compatíveis e congruentes os valores dos membros da rede, como forma de se definir um objetivo que seria um valor partilhado. Assim, devem surgir espaços de negociação onde as percepções, valores e interesses possam ser confrontados e discutidos. Marcon e Moinet (2001) também destacam que os valores fundamentais da rede têm uma função essencial, reguladora e mobilizadora. Já Castells (1999a) argumenta que a formação de nós nas redes dependerá do compartilhamento de mesmos códigos de comunicação (valores ou objetivos).

### **5.2.2 Estímulo**

A categoria “Estímulo”, no geral, foi aceita pela maioria dos entrevistados. Já nos órgãos, não foi aceita apenas pelo Ministério Público, principalmente pela ocorrência de justificativas inconsistentes. Para Marcon e Moinet (2001), a ocorrência de um acontecimento ou fato relevante dinamiza o surgimento da receptividade dos atores para uma atuação segundo a lógica da rede. Assim, destaca-se nos órgãos públicos pesquisados a existência de uma congruência em várias questões que podem influenciar na ocorrência da categoria e que surgem com preponderância: a) ganhos percebidos pelos órgãos por uma atuação em rede: maior eficiência institucional e efetividade da regulação; b) principais demandas do setor que chegam aos órgãos: negativas de cobertura assistenciais e reajustes de mensalidades; e, c) problemas existentes no processo regulatório: falta de informação e de fiscalização.

A existência de uma coerência se destaca como uma facilitadora para agregação de interesses semelhantes, permitindo a definição de objetivos comuns (CASTELLS 1999a; BALESTRIN; VARGAS, 2002; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Marcon e Moinet (2001) destacam que uma das características das redes é ela ter uma finalidade, a qual seria a



razão de suas existências (política, social, religiosa, filosófica, científica, econômica). Às vezes está personificada dentro dos membros da rede, mas, mesmo assim, torna-se necessária para orientar as escolhas dentro das quais a rede irá se desenvolver.

Além das questões congruentes, as principais justificativas citadas nos órgãos em relação à categoria foram: a) a necessidade de se ter um objetivo definido; b) a existência de algum interesse ou ganho percebido por parte dos órgãos; e c) o aumento da eficiência das instituições. Um ganho que também foi citado vinculado à categoria, por pelo menos um entrevistado em cada órgão, foi uma maior força institucional pela atuação conjunta (*status* e legitimidade). Nesse sentido, esses elementos encontrados nos órgãos também são destacados por Oliver (1990) como contingências relacionadas com os objetivos comuns dos atores de uma rede, quais sejam: necessidade, reciprocidade, eficiência e legitimidade. Estas podem interagir e, juntas, abrirem espaços para fortalecer as redes. Também seriam motivos pelos quais as organizações decidem relacionar-se com outras, como também podem condicionar os seus graus de interdependência.

### 5.2.3 Confiança

A categoria “Confiança” foi aceita pela maioria dos entrevistados. Já nos órgãos, não foi aceita pelo PROCON, Judiciário e Ministério Público. O principal motivo foi a ocorrência de justificativas inconsistentes. Costa (2000) destaca que a eficácia da colaboração interorganizacional é fortemente dependente dos níveis de confiança entre os atores. Para Lagemann (2004), sem confiança e comprometimento a rede tende a falhar, mesmo que ela possa parecer lógica para os parceiros, sendo que os atores não devem apenas confiar, mas desejar confiar nos demais.

Uma questão que pode influenciar na ocorrência da categoria e que predomina nos órgãos é a inexistência de uma interação entre eles, uma vez que não costumam buscar apoio para solucionar as demandas relacionadas ao setor de saúde suplementar. Esta questão é destacada por Balestro (2002), onde a frequência e a abertura da comunicação entre os atores contribuem para criação da confiança interorganizacional. Costa (2000) também destaca que confiança interpessoal desenvolve-se pela repetição e pela qualidade das interações, baseando-se na familiaridade e interdependência existentes entre as pessoas. Além disso,

embora a defesa do consumidor apareça com predominância nos objetivos dos órgãos, algumas diferenças de competências e atribuições destacadas nas suas características podem prejudicar a ocorrência da categoria. Isto porque a homogeneidade das organizações é uma das propriedades que facilitam o estabelecimento da confiança interorganizacional (BALESTRO, 2002). Costa (2000) também destaca que quanto maiores forem as diferenças entre as organizações, maior é a tendência para o conflito.

Outra questão que pode influenciar a categoria são as percepções não muito favoráveis existentes entre os órgãos. Balestro (2002) destaca que a estrutura do campo interorganizacional, ou seja, a proximidade dos atores no campo e a reputação destes, também influenciam a criação da confiança interorganizacional. Para Costa (2000), a confiança institucional se desenvolve a partir de generalizações feitas com base em reputações das organizações cujos indivíduos têm pouca familiaridade, interdependência e continuidade. Desse modo, as falhas de regulação da ANS apontadas pela maioria dos órgãos é um elemento que pode prejudicar o estabelecimento de uma confiança mútua para formação da rede.

Já Fialho (2005), ressalta que o sucesso de uma rede depende do aumento progressivo da confiança entre as organizações, sendo indispensável a busca de consensos. E, para Oliver (1990), a confiança entre os membros da rede é condicionada pelo tipo da contingência. Caso a rede apresente relações impostas, a consolidação da confiança torna-se mais difícil. Segundo a autora, a confiança é o pilar para as relações baseadas na reciprocidade, aquelas cujos atores estejam buscando objetivos comuns ou que beneficiam todos os envolvidos. Neste sentido, a disputa por espaços de poder, como ocorre entre Ministério Público e Defensoria Pública, também podem minar o estabelecimento da confiança.

#### **5.2.4 Cooperação**

A categoria “Cooperação”, no geral, obteve a aceitação da maioria dos entrevistados. Já nos órgãos não foi aceita pelo PROCON e pelo Ministério Público, sendo que o principal motivo a ocorrência de justificativas inconsistentes. Segundo Vinhas (2008), para a formação de qualquer arranjo entre organizações é necessário que ocorra a cooperação, pois é a partir dela que se deve superar o individualismo e os interesses difusos. Para Junqueira (2000), a

rede de organizações pode estabelecer acordos de cooperação e reciprocidade, sendo que essas práticas de cooperação constituem uma forma de encontrar saídas para intervir em situações complexas.

Já Agranoff (2006) destaca que a cooperação nas redes interorganizacionais surge como o ato de trabalhar em conjunto, geralmente para resolver um problema ou buscar atividades comuns. Para Nakano (2005), em condições de cooperação, uma organização ingressa em uma rede se possuir algum tipo de recurso (informação, serviço) que seja interessante para os demais participantes, assim como ela própria poderá obter recursos de seus parceiros. Nesse sentido, algumas questões relevantes se destacam como facilitadoras para a geração de cooperação no processo de construção da rede para a regulação do setor de saúde suplementar do Estado do RS, tais como: a disposição dos órgãos em atuar em rede/parceria no processo regulatório do setor, as principais demandas do setor são as mesmas, a falta de fiscalização é um dos problemas predominantes no fluxo do processo regulatório e a defesa do consumidor é o objetivo preponderante dos órgãos.

Por outro lado, outras questões relevantes indicam algumas dificuldades para a ocorrência da categoria, tais como: falta de interação e troca de informações entre os órgãos, atuação isolada na solução das demandas relacionadas ao setor, existência de algumas diferenças de competências e atribuições em suas características, a independência funcional existente em alguns órgãos e visões e percepções não muito favoráveis existentes entre os órgãos. Segundo Casarotto Filho e Pires (2001), para cooperar é necessário que haja: intercâmbio de ideias e troca de informações, estabelecimento de áreas de atuação, análise conjunta dos problemas, soluções em comum, definição da contribuição dos parceiros e abandono do individualismo. Já Peci e Lustosa da Costa (2002) ressaltam que um dos problemas na ativação das redes de políticas está relacionado com a existência de sobreposição de objetivos e ações, principalmente por falta de disseminação de informações sobre as organizações com objetivos comuns.

A preservação da autonomia foi um dos elementos predominantes nas respostas relacionadas com a categoria. Nesse sentido, Balestrin e Verschoore (2008) destacam que a cooperação envolve a manutenção da autonomia dos participantes da rede, sendo que esta característica também foi identificada por Peci e Lustosa da Costa (2002) nas redes para a execução de políticas no setor público brasileiro. Segundo Fleury e Ouverney (2007), a horizontalidade, ou seja, a preservação da autonomia dos participantes, é uma característica das redes de políticas, de modo que os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto

dos consensos obtidos através de processos de negociação, o que tem como vantagem um maior compromisso e responsabilidade de todos em relação às metas compartilhadas. Já Wachhaus (2009) também destaca que a inexistência de hierarquia é um dos atributos preponderantes na literatura internacional sobre redes na administração pública. Mandell (1999) argumenta também que as redes distinguem-se das organizações tradicionais não só porque não há uma hierarquia entre os participantes, mas também porque não há ninguém comandando.

Outro elemento que preponderou nos órgãos foi a necessidade de se buscar os consensos. Nesse sentido, os consensos obtidos por meio de processos de negociação desempenham um papel importante na criação das redes, uma vez que, além de fortalecer o surgimento da confiança entre as organizações (FIALHO, 2005), são os antecedentes que permitem o surgimento dos objetivos comuns (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). A cooperação apresenta forte relação com os objetivos comuns, uma vez que estes são os antecedentes que facilitam o surgimento de um ambiente favorável para o desenvolvimento de um processo colaborativo (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Porém, Fleury e Ouverney (2007) ressaltam que o processo de geração de consensos nas redes de políticas é excessivamente lento, o que pode provocar perda de sinergia na etapa de criação da rede.

### **5.2.5 Suporte Político**

A categoria “Suporte Político”, no geral, não obteve a aceitação da maioria dos entrevistados. O principal motivo foi a apresentação de justificativas inconsistentes. Porém, em três órgãos houve a compreensão sobre a sua necessidade (ANS, PROCON e Defensoria Pública), embora em nenhum deles pela totalidade dos entrevistados.

A interdependência é um dos principais atributos das redes na administração pública (BÖRZEL, 1998; FLEURY; OUVERNEY, 2007; WACHHAUS, 2009), sendo que ela é aprofundada pelo processo de institucionalização interorganizacional (BÖRZEL, 1998, FLEURY; OUVERNEY, 2007). E esse processo requer bases de suporte institucional, sendo o suporte político uma delas (FLEURY; OUVERNEY, 2007). Para Fleury e Ouverney (2007) a formação de uma estrutura em rede vai depender de uma convergência institucional para aprofundamento da interdependência existente entre os atores. Os autores também destacam

que os estudos sobre redes na administração pública, em contextos cujos órgãos tenham autonomia decisória, indicam que quanto maior for o padrão de interdependência de recursos em rede, maior será a eficiência e a eficácia das respostas aos problemas existentes.

Nesse sentido, a autonomia decisória, principalmente ligada à independência funcional dos servidores públicos, destaca-se como um elemento institucional predominante nos órgãos públicos pesquisados. Além disso, a obtenção da anuência das autoridades superiores, a fim de se evitar bloqueios, impasses e deserções no processo de constituição da rede, foi o principal motivo para os entrevistados que aceitaram a categoria. Essas questões reforçam a necessidade de se aprofundar a interdependência de recursos, onde a informação surge como um dos preponderantes para os órgãos dentro do fluxo do processo regulatório. Sendo assim, destacam-se alguns dos objetivos do suporte político, mais ligados a espaços internos de pactuação, que se relacionam com os resultados encontrados, quais sejam: evitar deserções, reduzir as assimetrias de poder, evitando bloqueios e impasses para que o processo de negociação e geração de consensos seja ágil (FLEURY; OUVÉNEY, 2007). Portanto, a não ocorrência da categoria apresenta-se como um obstáculo do processo de criação da rede.

### **5.2.6 Suporte Técnico Operacional**

A categoria “Suporte Técnico Operacional”, no geral, obteve a aceitação da maioria dos entrevistados. Já nos órgãos, não foi aceita apenas pelo PROCON. O suporte técnico operacional, juntamente com o suporte político, forma a base de suporte institucional que sustenta o processo de institucionalização interorganizacional, contribuindo para o aprofundamento da interdependência dos recursos na rede (FLEURY; OUVÉNEY, 2007). Ou seja, envolve a articulação e integração dos recursos e competências existentes, promovendo a alocação racional e sistêmica, garantindo a flexibilidade operacional e criando elementos (relatórios, estudos, etc.) de suporte decisório (FLEURY; OUVÉNEY, 2007). Os recursos para trocas (informações, habilidades, tempo, etc.) seriam o capital da rede e um dos elementos capazes de promover a sua operacionalidade (MARCON; MOINET, 2001).

Nesse sentido, algumas questões relevantes levantadas nos órgãos relacionam-se com a categoria, tais como: a) Inexistência de troca de informações entre as instituições; b) Dificuldades da ANS em realizar trocas de informações (falta de unidade institucional e de

integração dos sistemas de informações); e c) Deficiências estruturais de alguns órgãos (falta de recursos humanos na ANS, PROCON e Defensoria Pública). Para Peci e Lustosa da Costa (2002) se torna fundamental a implantação de sistemas de informações capazes de viabilizar a disseminação de dados de forma ágil, suprimindo as necessidades informacionais dos atores da rede. E os autores destacam que esta é uma das dificuldades encontradas para se criar redes na área pública.

### **5.2.7 Organização Articuladora**

A categoria “Organização Articuladora” não obteve a aceitação da maioria entrevistados. Nos órgãos, foi aceita apenas pela Defensoria Pública e pelo Judiciário. O principal motivo da rejeição foi não concordarem com a atuação de apenas um órgão como articulador para a criação e manutenção da rede. Não opinião da maioria dos entrevistados, um colegiado deveria ser o responsável pela articulação das atividades de formação e coordenação dos trabalhos a serem desenvolvidos pela rede e não apenas um órgão desempenhar este papel.

Nesse sentido, os colegiados muitas vezes são utilizados e favorecem o aumento da integração entre os órgãos. Porém, para conseguirem efetivamente coordenar as ações, esses atores devem ter efetivamente poder de decisão (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002). Além disso, o processo de geração de consensos pode se tornar lento e prejudicar o desenvolvimento das atividades em busca da formação da rede (FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

Por outro lado, destaca-se a importância do papel desempenhado por uma organização articuladora ou de suporte no processo de formação e integração das redes. Seria um negociador e articulador, identificando as interdependências e direcionando as sinergias resultantes das ações comuns dos atores da rede (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002; FIALHO, 2005). Ou seja, um centro animador ou organização focal, que executa o papel integrador da rede, sem autoridade para determinar às outras organizações o que fazer, onde o pacto assumido pelos órgãos é o que deve prevalecer, a fim de que se mantenha a estrutura em rede unida (LOIOLA; MOURA, 1996).

### **5.2.8 Instrumentos de Coordenação**

No geral, a categoria “Instrumentos de Coordenação” foi aceita pela maioria dos entrevistados. Também foi uma das mais mencionadas de forma espontânea. Porém, em dois órgãos não obteve a aceitação: no Ministério Público e no Judiciário. Os instrumentos estratégicos e contratuais (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008), foram os principais mecanismos de coordenação citados pelos entrevistados. Nesse sentido, Grandori e Soda (1995) destacam que a formação de uma rede é viabilizada pela existência de uma estrutura que permita a coordenação interorganizacional. Para os autores, os acordos formais servem para especificar os termos de troca de recursos, como também para determinar os relacionamentos organizacionais. E para Fleury e Ouverney (2007), a institucionalização vai depender do estabelecimento de regras específicas para gerir estes relacionamentos, sendo que o respeito a elas é uma das condições para os atores pertencerem à rede e permitir dotá-la de uma realidade operacional (MARCON; MOINET, 2001).

Já Peci e Lustosa da Costa (2002) argumentam que as incertezas são uma das barreiras encontradas para se formar redes de políticas. Fleury e Ouverney (2007) também ressaltam que a formação de redes por instituições autônomas implica produzir incertezas (divergências quanto à solução de problemas de políticas; imprevisibilidade do comportamento estratégico dos atores, devido às diferentes percepções, interesses e objetivos; superposição de marcos regulatórios e contextos jurisdicionais diferentes). Nesse sentido, a coordenação contribui para a redução dos níveis de incerteza ao lidar com questões como informação e distribuição de papéis (PECI; LUSTOSA DA COSTA, 2002). Assim, instituir regras de atuação e construir mecanismos de decisão coletivos são alguns dos desafios para a criação e manutenção das redes de políticas (FLEURY; OUVERNEY, 2007; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

### **5.2.9 Interação Constante e duradoura**

No geral, a categoria “Interação Constante e duradoura” foi aceita pela maioria dos entrevistados. As principais justificativas apresentadas foram: a) para instrumentalizar e dar efetividade à rede; e b) para trocar informações e gerar conhecimento. Já nos órgãos, a

categoria não foi aceita pelo Ministério Público e Judiciário. A interação nas redes deve ser suficiente para estimular a troca de recursos e estabelecer relações de cumplicidade (MARCON; MOINET, 2001), proporcionando estruturas de relacionamentos capazes de formar o capital social (TSAI, 2000; NAKANO, 2005). Ela emerge quando a conectividade é estabelecida entre os atores (BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008).

A conectividade é um dos atributos essenciais das redes, uma vez que sua estrutura permite desenvolver os processos de comunicação entre os atores (CASTELLS, 1999a). Ela vai depender da intensidade e frequência da comunicação (HAGE; HOLLINGSWORTH, 2000; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Já a comunicação e transparência das ações surgem como um elemento preponderante para as redes (PECI; LUSTOSA da COSTA, 2002). Elas são mantidas pela criação de mecanismos que estimulem contatos virtuais e face a face (HAGE; HOLLINGSWORTH, 2000; BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008). Para tanto, torna-se necessária a existência de uma infra-estrutura mínima que de suporte a estes mecanismos, tais como TIC's, locais, materiais (MARCON; MOINET, 2001).

Portanto, algumas questões relevantes encontradas nos órgãos pesquisados destacam-se como barreiras para a ocorrência da categoria, tais como: a) Pouca interação existente entre os órgãos para a resolução das demandas do setor de saúde suplementar b) Dificuldades da ANS em realizar trocas de informações (falta de unidade institucional e de integração dos sistemas de informações); e c) Deficiências estruturais de alguns órgãos (falta de recursos humanos na ANS, PROCON e Defensoria Pública).

Nesse sentido, Fleury e Ouverney (2007) ressaltam que a interação entre as organizações é um dos desafios encontrados para a criação e manutenção das redes de políticas. Peci e Lustosa da Costa (2002) também destacam que a falta de comunicação entre as instituições é um dos principais problemas encontrados para a formação destas redes.

### 5.3 QUESTÕES RELEVANTES QUE PODEM INFLUIR NAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PROPOSTAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS

Neste tópico é apresentada uma análise geral de questões relevantes da pesquisa, as quais se relacionam e influenciam as condições necessárias para a criação de uma rede para a



regulação do setor de saúde suplementar do Estado do RS. A primeira delas é as falhas da regulação da ANS, com a existência de um déficit de fiscalização, dificuldades em realizar trocas de informações (falta de unidade institucional e de integração dos sistemas de informações) e, conseqüentemente, a ocorrência de uma assimetria de informações entre consumidores e operadoras de planos de saúde.

Também se destaca uma superposição de atividades e atribuições nos órgãos envolvidos no processo regulatório, com a existência de um desconhecimento da atuação das instituições, umas em relação às outras, as quais agem simultaneamente e de forma isolada para solucionar as demandas relacionadas ao setor (as principais são negativas de cobertura assistenciais e reajustes de mensalidades). Assim, percebe-se o predomínio de uma ação centrada nas demandas individuais, sem se ter uma visão ampla, do todo referente ao processo regulatório do setor, sendo que algumas ações dos órgãos podem provocar alterações no marco regulatório e impactar o setor. Esta forma de atuação reflete o desconhecimento de alguns gestores sobre redes e cooperação, ocasionado uma falta de interação e troca de informações entre os órgãos.

Deste modo, estas questões levam a uma falta de efetividade na regulação do setor, como demonstram os indicadores de desempenho do processo regulatório do núcleo da ANS no Estado do RS (apresentados na contextualização do setor no capítulo 2).

Além destas questões, outras também surgiram como preponderantes e que devem ser consideradas como forma de se evitar bloqueios, impasses e deserções no processo de constituição da rede, tais como: a) a existência de diferenças de competências e atribuições nas características dos órgãos; b) a independência funcional existente em algumas instituições; c) as percepções não muito favoráveis de uns órgãos sobre os outros; d) os egos institucionais (não querem um órgão articulador); e, e) as críticas à ANS (atuação deficiente, falta fiscalização, apresenta problemas na regulamentação da lei, falta divulgação de informações, está afastada do PROCON, falta proteger o consumidor, promove um marco regulatório insuficiente com relação á defesa do consumidor), também foram questões que se destacaram na pesquisa e que devem ser consideradas no processo de formação da rede.

#### 5.4 AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA REDE PARA A REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO ESTADO DO RS

As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do setor de saúde suplementar do Estado do RS foram propostas tendo como base a contextualização do setor e o referencial teórico sobre redes interorganizacionais e redes na administração pública. Assim, as análises foram realizadas tendo como foco um total de nove categorias agrupadas nas seguintes dimensões:

**1- Ambiente Favorável:** questões relacionadas com a lógica de atuação em rede. Composta por quatro categorias: a) **Receptividade:** aceitação por parte dos órgãos públicos em atuar em rede, com tolerância a sua lógica e eliminação de “egos” individuais e institucionais. Verificação do grau de compatibilidade e congruência de valores entre as instituições e da disposição em contribuir para a constituição da rede; b) **Estímulo:** existência de um acontecimento, situação ou fato (necessidade de recursos, informação, conhecimento, legitimidade, melhoria da eficiência e da prestação dos serviços) para a criação de trocas entre as instituições, identificando as interdependências existentes entre elas. Definição da finalidade e dos objetivos comuns da rede; c) **Confiança:** construída desde o período de formação da rede e desenvolvida ao longo do tempo, sendo suficiente para desenvolver relações de cumplicidade e eliminar a concorrência entre os órgãos públicos; e, d) **Cooperação:** estabelecimento de áreas de atuação, análise conjunta dos problemas, soluções em comum, definição da contribuição dos parceiros, eliminação de sobreposição de objetivos e ações, preservação da autonomia dos participantes da rede, desenvolvimento de um ambiente favorável para a reciprocidade e obtenção de consensos por meio de processos de negociação;

**2- Base institucional:** suporte institucional para sustentar o processo de institucionalização necessária à formação da rede e o desenvolvimento dos padrões de interdependência existentes entre os atores. Destacam-se alguns dos objetivos de suporte político, mais ligados a espaços internos de pactuação, quais sejam: evitar deserções, reduzir as assimetrias de poder, evitando bloqueios e impasses para que o processo de negociação e geração de consensos seja ágil. Composta por duas categorias: a) **Suporte político:** estratégias de compartilhamento decisório, inclusão de interesses plurais, construção de consensos, gestão das relações com atores externos à rede e mobilização de recursos externos; e, b)

**Suporte técnico-operacional:** articulação e integração das bases de recursos e de competências, racionalidade sistêmica na alocação de recursos, flexibilidade operacional e criação de elementos (informações, relatórios, estudos, etc.) de suporte decisório;

**3- Coordenação e procedimentos:** estrutura que possibilite a ocorrência de uma coordenação dos órgãos públicos participantes da rede. Composta por duas categorias: a) **Organização articuladora:** que desempenhe papel de órgão articulador, ou seja, organização focal, um centro animador, integrador de esforços, empenhado mais que os outros membros da rede no papel da coordenação e articulação, tendo a missão de manter as relações estáveis e tornar os processos de negociação e geração de consensos mais ágeis; e, b) **Instrumentos de coordenação:** instrumentos para manutenção da coordenação das atividades, de forma a reduzir as incertezas (instrumentos de tomada de decisão, instrumentos contratuais e instrumentos estratégicos); e,

**4- Conectividade:** aspectos relacionados à interação entre os órgãos. Composta por uma categoria: a) **Interação constante e duradoura:** interação suficiente para estimular a troca de recursos, estabelecer relações de confiança e formar capital social.

O Quadro 21 apresenta uma síntese dos resultados das categorias propostas, tanto em cada órgão como no total dos entrevistados.

Dimensões	Categorias Propostas	Resultados nos órgãos pesquisados					Total dos entrevistados
		ANS	PROCON	Ministério Público	Defensoria Pública	Judiciário	
Ambiente Favorável	Receptividade	SIM*	SIM*	SIM*	SIM*	SIM*	SIM
	Estímulo	SIM*	SIM	NÃO	SIM*	SIM	SIM
	Confiança	SIM	NÃO	SIM*	SIM	NÃO	SIM
	Cooperação	SIM	NÃO	NÃO	SIM*	SIM	SIM
Base Institucional	Suporte político	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
	Suporte Técnico-Operacional	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
Coordenação e Procedimentos	Organização Articuladora	NÃO	NÃO	SIM*	SIM	SIM	NÃO
	Instrumentos de Coordenação	SIM*	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO*	SIM
Conectividade	Interação Constante e duradoura	SIM*	SIM*	NÃO	SIM*	NÃO	SIM

**Quadro 21 - Resumo dos resultados das categorias propostas para a criação da rede**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe esclarecer que o resultado “SIM” significa que ocorreu a aceitação da categoria pela maioria dos entrevistados nas questões estimuladas, com a apresentação de justificativas consistentes. Já o resultado “NÃO” significa que a categoria não foi aceita pela maioria dos

entrevistados nas questões estimuladas pelos seguintes motivos: a) o entrevistado não aceitou a categoria; e, b) o entrevistado aceitou a categoria, mas apresentou uma justificativa inconsistente. Ainda, os resultados destacados com asterisco representam categorias que foram mencionadas espontaneamente.

Nesse sentido, a partir da análise dos resultados da pesquisa têm-se as seguintes recomendações e ajustes relacionados à proposta das condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do setor de saúde suplementar do Estado do RS:

**1- Dimensão “Ambiente Favorável”:** deve-se alinhar o conhecimento sobre três categorias (estímulo, confiança e cooperação) nos órgãos onde não foram aceitas, devido à ocorrência de justificativas inconsistentes. Além disso, se destaca como preponderante a compatibilização das organizações (missões, valores, objetivos particulares com objetivos da rede, processos e procedimentos), tendo em vista o contexto institucional em que cada uma está inserida. E a manutenção da autonomia de cada instituição dentro da rede também se torna fundamental, como forma de se criar um ambiente social e político capaz de reduzir as possibilidades de que as assimetrias de poder entre os órgãos venham gerar conflitos prejudiciais à sua criação e manutenção;

**2- Dimensão “Base Institucional”:** as categorias propostas nesta dimensão representam etapas fundamentais dentro do processo de institucionalização necessário à formação da rede. Nesse sentido, destacam-se como principais questões a predominância da independência funcional de alguns órgãos pesquisados, as dificuldades encontradas na ANS para trocar informações e as deficiências estruturais da ANS, PROCON e Defensoria Pública. Além disso, tendo em vista a elevada ocorrência de respostas com justificativas inconsistentes para aceitação das categorias, deve-se alinhar o conhecimento sobre estas, principalmente no PROCON, Ministério Público e Judiciário;

**3- Dimensão “Coordenação e Procedimentos”:** a categoria “Organização Articuladora” deve ser ajustada, uma vez que a proposta de um órgão ser o articulador do processo de formação e manutenção da rede não foi aprovada. Assim, a articulação deve ser realizada por um colegiado e não apenas por uma única instituição. Já a categoria “Instrumentos de Coordenação”, embora tenha sido aceita pela maioria dos entrevistados, deve ser alinhado o conhecimento nos órgãos onde não foi aceita (Ministério Público e Judiciário) devido à ocorrência de respostas com justificativas inconsistentes;

**4- Dimensão “Conectividade”:** a única categoria proposta foi aceita pela maioria dos entrevistados. Assim, apenas deve ser alinhado o conhecimento nos órgãos onde não foi aceita

(Ministério Público e Judiciário) devido à ocorrência de respostas com justificativas inconsistentes;

Também, se evidencia como surgimento de uma nova condição necessária, a necessidade de se realizar nos órgãos um alinhamento do conhecimento sobre as categorias propostas, conceitos e elementos relacionados à atuação em rede. Isto devido à elevada quantidade de respostas confirmando as categorias, porém com a apresentação de justificativas inconsistentes.

No Quadro 22 é aprestanda uma síntese das condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, tendo em vista os ajustes e recomendações após a realização da pesquisa.

<b>Dimensões</b>	<b>Categorias</b>	<b>Recomendações/ajustes</b>
<b>Ambiente favorável</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Receptividade</b></li> <li>• <b>Estímulo</b></li> <li>• <b>Confiança</b></li> <li>• <b>Cooperação</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alinhar o conhecimento nos órgãos sobre as categorias estímulo, confiança e cooperação;</li> <li>• Compatibilizar as características dos órgãos (missões, valores, objetivos particulares com objetivos da rede, processos e procedimentos);</li> <li>• Manter a autonomia dos órgãos dentro da rede, a fim de reduzir conflitos prejudiciais a sua criação e manutenção.</li> </ul>
<b>Base institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Suporte Político</b></li> <li>• <b>Suporte Técnico Operacional</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As categorias representam etapas fundamentais dentro do processo de institucionalização necessário à formação da rede;</li> <li>• Alinhar o conhecimento sobre as categorias no PROCON, Ministério Público e Judiciário.</li> </ul>
<b>Coordenação e procedimentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Organização articuladora</b></li> <li>• <b>Instrumentos de coordenação</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustar a categoria “Organização Articuladora”: articulação para criação e manutenção da rede deve ser realizada por um colegiado;</li> <li>• Alinhar o conhecimento sobre a categoria “Instrumentos de Coordenação” no Ministério Público e Judiciário.</li> </ul>
<b>Conectividade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Interação constante e duradoura</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alinhar o conhecimento sobre a categoria no Ministério Público e Judiciário.</li> </ul>

**Quadro 22 – As condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS**

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 6 CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentadas as conclusões da pesquisa, bem como são delineadas suas limitações, sendo ainda realizadas sugestões para possíveis estudos futuros.

### 6.1 CONCLUSÕES DA PESQUISA

O presente estudo objetivou analisar as condições necessárias para a criação de uma rede entre órgãos públicos num setor específico – regulação do setor de saúde suplementar do Estado do RS – de forma a aumentar o desempenho das ações regulatórias no setor.

Para tanto, primeiramente foi analisado o contexto do setor de saúde suplementar e a regulação deste mercado no Estado do RS, bem como levantadas as características dos órgãos públicos envolvidos neste processo regulatório, quais sejam: ANS, PROCON, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário. Assim, juntamente com o referencial teórico sobre redes interorganizacionais e redes no setor público, foram propostas as condições básicas para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar no Estado do RS, constituindo-se na estrutura de referência para a realização da análise dos dados obtidos na pesquisa. Foram propostas quatro dimensões, compostas por nove categorias: Ambiente Favorável (Receptividade, Estímulo, Confiança e Cooperação), Base Institucional (Suporte político e Suporte técnico-operacional), Coordenação e Procedimentos (Organização articuladora e Instrumentos de coordenação) e Conectividade (Interação constante e duradoura).

Como principais necessidades identificadas no processo de regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS levantadas na pesquisa, destacam-se a existência de um déficit de fiscalização (tanto reativa como pró-ativa), a existência de uma assimetria de informações entre consumidores e empresas, a falta de informações sobre a regulação do setor e para a tomada de decisões, e, a falta de uma visão ampla, por parte dos órgãos, em relação às demandas existentes como um todo. Outra questão identificada foi a falta de busca por apoio entre os órgãos públicos para a resolução das demandas do setor, mesmo os temas destas demandas serem praticamente os mesmos.

Nesse sentido, também se destacam outras questões relevantes da pesquisa, tais como, as falhas da regulação da ANS, a superposição de atividades e atribuições dos órgãos, o desconhecimento sobre a atuação dos órgãos envolvidos, o desconhecimento de alguns gestores sobre os conceitos de redes e cooperação, os egos dos órgãos (não querem organização articuladora), as críticas dos órgãos à atuação da ANS e o desconhecimento do fluxo do processo regulatório, culminando com a falta de efetividade na regulação. Estes problemas são comprovados pelos principais ganhos citados pelos entrevistados por uma atuação em rede/parceria, quais sejam, maior efetividade da regulação e maior eficiência dos órgãos.

Também foram identificadas as principais funções dos órgãos públicos que participam do processo regulatório do mercado de saúde suplementar do Estado do RS. Assim, na ANS destaca-se como sua principal atribuição a regulação do setor de saúde suplementar, por meio da elaboração de normativos e monitorando e acompanhando o mercado frente ao marco regulatório. Já o PROCON busca equilibrar as relações de consumo por meio da fiscalização das empresas, da educação para o consumo e pela indução de boas condutas. O Ministério Público, por sua vez, atua na defesa do consumidor de forma coletiva e fiscaliza a Administração Pública e a prestação dos serviços de relevância pública. A Defensoria Pública busca defender o consumidor de forma individual, por meio da resolução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem) e com o ajuizamento de ações. E o Judiciário atua julgando ações e dando direito para satisfazer eventual lesão sofrida.

Por fim, estruturou-se um conjunto de condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS. Nesse sentido, a categoria “Receptividade” foi a mais destacada pelos entrevistados, percebendo-se a existência de uma grande compreensão por parte dos sujeitos sobre o potencial de uma atuação em rede e dos ganhos resultantes, como também uma disposição para atuar em rede/parceria. As vaidades dos órgãos, a vontade política e a disposição em atuar em rede foram os elementos mais citados pelos entrevistados relacionados à categoria. Ainda, as diferentes competências e atribuições dos órgãos, bem como visões, valores e percepções também merecem destaque, tendo em vista que podem tornar-se barreiras para a constituição da rede. Estes fatores são destacados pelos autores (FLEURY; OUVÉNEY, 2007; MARCON; MOINET, 2001; CASTELLS 1999a) como relevantes para a formação das redes.

Outro destaque deve ser dado para a categoria “Organização Articuladora”, uma vez que a proposta de apenas um órgão ser o articulador do processo de formação e manutenção da rede não foi aprovada. Ou seja, a articulação deve ser realizada por um colegiado e não apenas por uma única instituição.

Finalmente, se evidenciou a necessidade de se realizar nos órgãos um alinhamento do conhecimento sobre as categorias propostas, bem como sobre os conceitos e elementos relacionados à atuação em rede.

## 6.2. IMPLICAÇÕES FUTURAS

As implicações futuras deste estudo estão relacionadas com a aplicação das categorias analisadas nesta pesquisa, uma vez que elas indicam as condições essenciais a serem atendidas de forma que a iniciativa de criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS possa ser bem-sucedida. Sendo assim, destacam-se dois tipos de implicações: as acadêmicas e as gerenciais.

As implicações acadêmicas estão voltadas para a compreensão das relações existentes entre as categorias propostas, tais como a identificação de uma ordem de precedência, de dependência e/ou as relações de causa-e-efeito existentes entre elas. Nesse sentido, tendo em vista as questões relevantes levantadas neste estudo, bem como as categorias analisadas, destaca-se a ocorrência de uma situação complexa, indicando a existência de relações conseqüentes. Assim, torna-se necessário ter-se uma compreensão ampla sobre a questão, onde as relações lógicas devem ser indicadas de forma a facilitar o processo de constituição da rede proposta.

Já as implicações gerenciais estão voltadas para o conhecimento, por parte dos gestores dos órgãos públicos, sobre o tema do presente estudo (redes interorganizacionais e cooperação). Nesse sentido, destacam-se as percepções dos atores em relação ao tema e as expectativas de seus comportamentos, uma vez que a partir destas percepções, dos seus recursos e interesses, cada ator definirá sua forma de atuação na rede. Assim, destaca-se a necessidade de se criar estruturas baseadas em relações de cooperação, onde esforços devem ser realizados para se chegar a entendimentos comuns e se definir um marco para uma ação rotineira. Dessa forma, fatores culturais podem influenciar o grau de integração dos órgãos



públicos tendo em vista a atual existência de uma atuação isolada das organizações dentro do processo regulatório do setor de saúde suplementar do Estado do RS.

Outra implicação gerencial que se destaca é a definição das atribuições e o papel de cada órgão de forma a complementar as ações dentro do processo regulatório do setor, haja vista que os diferentes órgãos envolvidos na rede resguardarão suas diversidades mesmo quando atuarem como parte de uma estrutura conjunta. Assim, o objetivo é que os órgãos públicos formem uma rede integrada, sendo que esta integração dependerá da qualidade da colaboração existente entre as organizações. Nesse sentido, a gestão dos processos de interação entre os órgãos e os meios pelos quais estes processos podem ser estimulados, mantidos ou modificados, surge como fundamental na constituição e manutenção da rede. Portanto, o desafio está em conciliar o objetivo da rede com os objetivos das instituições, onde os ambientes sociais e políticos refletem as bases de poder e os padrões de conflitos, devendo estes últimos serem compreendidos como um ajustamento de poder e de recursos entre os órgãos públicos envolvidos na rede.

### 6.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A primeira limitação deste estudo está relacionada ao escopo de investigação. Esta pesquisa limitou-se a analisar as condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS. Assim, os resultados aqui obtidos não são passíveis de serem generalizados, uma vez que a pluralidade dos atores e a diferenciação institucional exigem que se considere cada rede como um fenômeno social único. Ou seja, cada rede deve ser compreendida como uma construção singular, com uma história específica e dinâmica própria, onde não se pretende produzir uma teoria geral, mas uma teoria sobre o objeto de estudo. Por outro lado, uma parte do conhecimento produzido pode estimular novos esforços para a construção de tipologias de redes na área pública e a geração de modelos de análise e de instrumentos de gestão voltados para estes arranjos.

Outra questão está relacionada ao fato dos sujeitos pesquisados não possuírem um conhecimento mais amplo sobre o fenômeno estudado, o que pode ter gerado algumas interferências em seus relatos. Afinal, os sujeitos precisaram comentar sobre um fenômeno que não é da sua formação, e que o entrevistador possui um domínio maior no que se refere

aos seus conteúdos. Dessa forma, com vistas a reduzir a insegurança causada pela falta de conhecimentos, estes podem ter produzido seu discurso de uma forma que, na sua visão, atendesse às expectativas do pesquisador, não transmitindo suas verdadeiras percepções e conceitos.

Assim, foram tomados alguns cuidados no planejamento e condução das entrevistas de forma a amenizar esse problema. O primeiro foi o compromisso de sigilo de suas falas, além de no decorrer da entrevista ser reforçado em vários momentos pelo pesquisador que o mais importante eram as suas percepções como sujeitos de pesquisa, e não uma avaliação de seus relatos como certos e errados. Considera-se que estes cuidados surtiram efeito, pois a maioria dos sujeitos mostrou-se receptivo e à vontade nas entrevistas. Mesmo assim, percebe-se em algumas respostas obtidas, ainda uma necessidade dos entrevistados em tentar dar uma resposta “correta”.

Ainda, ressalta-se que nesta pesquisa não foram utilizadas como fonte de dados documentos e observação direta nos órgãos. Porém, mesmo não tendo ocorrido a triangulação de dados, considera-se que as percepções obtidas com a realização de entrevistas permitiram esclarecer as idéias, tendo em vista que o pesquisador já atua no setor e possui familiaridade com tema. Além disso, se assegurou a confiabilidade do estudo tomando medidas para se preservar os dados obtidos nas entrevistas, tais como, arquivamento das gravações e das transcrições (para novas análises) e apresentação no decorrer do texto de evidências de todos os aspectos, por meio de trechos das entrevistas.

Por fim, devido à limitação de tempo, o quantitativo de sujeitos de pesquisa foi específico, bem como os dados foram coletados apenas uma vez, num período de tempo curto, refletindo num instantâneo de uma situação em andamento. Dessa forma, com uma abrangência maior de sujeitos e com uma coleta de dados em períodos de tempo diferentes, acredita-se que poderiam ter emergido outras percepções, que pelo recorte utilizado não puderam ser captadas.

#### 6.4 SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS

Como possibilidade de novos estudos nessa mesma linha, propõe-se a replicação dessa pesquisa nos demais Estados da Federação, uma vez que o processo de regulação do setor de

saúde suplementar ocorre em todo o país, sendo que a aplicação dessa pesquisa poderia ser útil como base comparativa, de modo a permitir uma análise mais aprofundada dos impactos do fenômeno da formação de redes interorganizacionais no âmbito do processo regulatório do setor de saúde suplementar brasileiro.

Por fim, a presente pesquisa também pode possibilitar o estudo da formação de redes em outros ramos de atividades da administração pública, tendo em vista que é um processo que pode ocorrer em várias áreas dentro do setor público.

## REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. **Public Administration Review**, p. 56-65, 2006.

AGRANOFF, R.; McGUIRE, M. Managing in network settings. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 1, p. 18-42, 1999.

\_\_\_\_\_. American Federalism and the search for models of management. **Public Administration Review**, v. 61, n. 6, p. 671-681, 2001a.

\_\_\_\_\_. Big questions in public network management research. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 3, p. 295-326, 2001b.

ALMEIDA, C. **O mercado privado de serviços de saúde no Brasil: panorama atual e tendências da assistência médica suplementar**. Brasília: IPEA, 1998.

ALMEIDA, J. B. de. **A proteção jurídica do consumidor**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALVES, D. C.; BAHIA, L.; BARROSO, A. F. O papel da Justiça nos planos e seguros de saúde no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n.2, p.279-290, 2009.

AMANTINO-DE-ANDRADE, J. Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil? In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 29, 2005. Salvador. **Anais...** [S.I.]: 2005. CD-ROM.

AMATO NETO, J. (org.). **Redes entre organizações: domínio do conhecimento e da eficácia operacional**. São Paulo: Atlas, 2005.

ANDRÉA, J. L. B. Prefácio In: BRASIL. **Regulação & saúde: estrutura, evolução e perspectiva da assistência médica suplementar**. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2002.

ARCHER, N. WANG, S. Knowledge Management in the Network Organization. **Int. Conf. Information Technology Interfaces IT1**, June 24-27, Cavtat, Croatia, 2002. Disponível no IEEEExplore. Acesso em: 29 nov. 2009.

BAHIA, L. Planos privados de saúde: luzes e sombras no debate setorial dos anos 90. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n.2, p.329-339, 2001.

BAHIA, L.; VIANA A. L. Introdução. In: BRASIL. **Regulação & saúde: estrutura, evolução e perspectiva da assistência médica suplementar**. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2002.

BALESTRIN, A. **A dinâmica da Complementaridade de Conhecimentos no Contexto das Redes Interorganizacionais**. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BALESTRIN, A.; VARGAS, M. L. Evidências Teóricas para a Compreensão das Redes Interorganizacionais. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 26, 2002. Recife. **Anais...** [S.I.]: 2002. CD-ROM.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. **Redes de Cooperação Empresarial: Estratégias de Gestão na Nova Economia**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BALESTRO, M. V. **Confiança em Rede: A experiência da Rede de Estofadores do Pólo Moveleiro de Bento Gonçalves**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. Controle na implementação de programas públicos executados por redes interorganizacionais. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 26, 2002. Recife. **Anais...** [S.I.]: 2002. CD-ROM.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BÖRZEL, T. Organizing babylon – on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, p. 253-273, 1998.

\_\_\_\_\_. **“Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de La gobernación europea”**, 1997. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.078.** Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.913.** Institui o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor do RS. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.656, de 2 de junho de 1998.** Regulamenta a Saúde Suplementar no Brasil e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.** Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Seção Extra, 2000.

\_\_\_\_\_. Casa Civil - Câmara de Infra Estrutura – Câmara de Política Econômica. Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. **Relatório do grupo de trabalho interministerial.** Brasília, setembro de 2003a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Regulação & Saúde:** estrutura, evolução e perspectivas da assistência médica suplementar. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2003b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Qualificação da Saúde Suplementar:** uma nova perspectiva no processo de regulação. Rio de Janeiro: ANS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Instrução Normativa n.º 1.** Rio de Janeiro: ANS, 2006.

\_\_\_\_\_. Estado do Rio Grande do Sul – Defensoria Pública/RS – Relatório de Atividades. 2009a. Disponível em: <[http://www.dpe.rs.gov.br/site/institucional\\_relatorio\\_anual.php](http://www.dpe.rs.gov.br/site/institucional_relatorio_anual.php)>. Acesso em: 18 de out. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Resolução Normativa n.º 197.** Rio de Janeiro, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Caderno de Informação da Saúde Suplementar:** beneficiários, operadoras e planos / Agência Nacional de Saúde Suplementar. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2010a. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/materiais-para-pesquisas/perfil-do-setor/publicacoes-ans>>. Acesso em: 19 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Qualificação da Saúde Suplementar:** texto base. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <[http://www.ans.gov.br/portal/site/\\_qualificacao/pdf/texto\\_base.pdf](http://www.ans.gov.br/portal/site/_qualificacao/pdf/texto_base.pdf)> Acesso em: 19 mar. 2011

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Resolução Normativa n° 223.** Rio de Janeiro, 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Anuário Estatístico da Saúde Suplementar de 2009.** Rio de Janeiro, 2010d - Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/materiais-para-pesquisas/perfil-do-setor/publicacoes-ans>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Programa de qualificação da ANS.** Rio de Janeiro, 2010e. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/aans/transparencia-institucional/programa-de-qualificacao-institucional/159-metodologias-e-resultados-de-anos-anteriores>>. Acesso em: 19 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Análise Consolidada da Evolução das Demandas nos Núcleos de Atendimento e Fiscalização.** Diretoria de Fiscalização – DIFIS. Rio de Janeiro, 2010f.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996.

CAMPOS, A. M.; SANTIAGO Jr., D. Em busca de um sistema de controle e avaliação da Agência Nacional de Saúde Suplementar. In: BRASIL. **Regulação & saúde:** estrutura, evolução e perspectiva da assistência médica suplementar. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2003.

CARVALHO, E. B.; CECÍLIO, L. C. de O. A regulamentação do setor de saúde suplementar no Brasil: a reconstrução de uma história de disputas. **Cad. de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 9, p. 2167-2177, 2007.

CARVALHO, M. F. H. de; RODRIGUES, E. O.; CONTADOR, J. C. Metodologia para projeto de parceria entre empresas em rede. In: BOAVENTURA, J. M. G. (org.) **Rede de negócios:** tópicos em estratégia. São Paulo: Saint Paul Editora, 2006.

CÂNDIDO, G. A.; ABREU, A. F. Os Conceitos de Redes e as Relações Interorganizacionais: um estudo exploratório. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 24, 2000. Florianópolis. **Anais...** [S.I.]: 2000. CD-ROM.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local**. São Paulo: Atlas, 2001.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

\_\_\_\_\_. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999b.

CECHIN, J. **A história e os desafios da saúde suplementar: 10 anos de regulação**. São Paulo: Saraiva: Letras & Lucros, 2008.

CECÍLIO, L. C. O. Relatório parcial do projeto de pesquisa “**Mecanismos de regulação adotados pelas operadoras de planos de saúde no Brasil**”. ANS/DIPRO/GGTAP: P 12. Produto 3 - 2003.

COLEMAN, J.S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, v.94, Supplement, p.95-120, 1988.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. São Paulo: Bookman, 2005.

COSTA, A. C. A confiança nas Organizações: um Imperativo nas Práticas de Gestão. In: RODRIGUES, S. B; CUNHA, M. P., (org.). **Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas (Uma Coletânea Luso-Brasileira)**. São Paulo: Iglu, 2000.

CUNHA, P. C. M. **A Regulação Jurídica da Saúde Suplementar no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FIALHO, S. 2005. Metodologia para Construção e Gestão de Redes de Cooperação Interorganizacionais. In: TEIXEIRA, F. (org.). **Gestão de redes de Cooperação Interempresariais: Em busca de novos espaços para o aprendizado e a inovação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2005.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito da Saúde Suplementar: manual jurídico de planos e seguros de saúde**. São Paulo: MP Editora, 2006.

FLEURY, S. Gestão da rede de políticas. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 26, 2002. Recife. **Anais...** [S.I.]: 2002. CD-ROM.



\_\_\_\_\_. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Dialógo**, São Paulo, n. 7, p.77-89, 2005.

FLEURY, S.; MIGUELETTO, D.; BLOCH, R. Desafios da gestão de uma rede de políticas: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate à fome e pela vida (COEP). In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 26, 2002. Recife. **Anais...** [S.I.]: 2002. CD-ROM.

FLEURY, S. M.; OUVENERY, M. A. **Gestão de Redes**: a estratégia de regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FOMBRUN, C. J. Strategies for network research in organizations. **Academy of Management Review**, v. 7, n. 2, p. 280-291, 1982.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIOVANELLA, L.; RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. Defesa dos Consumidores e Regulação dos Planos de Saúde. In: BRASIL. **Regulação & saúde**: Estrutura, Evolução e Perspectiva da Assistência Médica Suplementar. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2002.

GOLD, A. H.; MALHOTRA, A.; SEGARS, A. H. Knowledge management: An organizational capabilities perspective. **Journal of Management Information Systems**, v.18, n.1, p.185-214, 2001.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-Firm networks: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, v.16, n.2, p. 183-214, 1995.

HAGE, J. HOLLINGSWORTH, R. A strategy for the analysis of idea innovation networks and institutions. **Organization Studies**, v. 21, p. 971-1004, 2000.

HOFFMANN, V. E.; MORALES, F. X. M.; FERNANDEZ, M. T. M. Redes de empresas: uma proposta de tipologia para sua classificação. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 28, 2004. Curitiba. **Anais...** [S.I.]: 2004. CD-ROM.

IDEC. **IDEC em Ação**. Instituto Brasileiro de Defesa do consumidor. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/emacao.asp?id=2247#>>. Acesso em: 05 mar. 2010.

JUNQUEIRA, L. A . P. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n.6, p. 35-45, 2000.

KEAST, R.; MANDELL, M. P.; BROWN, K.; WOOLCOCK, G. Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p.363-371, 2004.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J.F.; TERMEER, K. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. **Public Administration**, v. 7, n. 4, p. 437-454, 1995.

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Em direção a uma teoria sobre redes de negócios**. In: BOAVENTURA, João Maurício Gama (org.). **Rede de negócios: tópicos em estratégia**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2006.

LAGEMANN, L. **Fatores que influenciam a performance de redes de pequenas e médias empresas**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

LAZZARINI, M. A voz dos consumidores nas agências reguladoras. In: PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V.; MONTAGNER, P. **Desafios da Regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009.

LIMA, C. R. M.; LIMA, C. R. M. **A regulação e a fiscalização do consumo de saúde suplementar no Brasil**. Disponível em: <[http://www.ans.gov.br/portal/site/biblioteca/trabalhos\\_tecnicos\\_05.asp](http://www.ans.gov.br/portal/site/biblioteca/trabalhos_tecnicos_05.asp)>. Acesso em: 15 jan. 2011.

LIPNACK, J; STAMPS, J. **Rede de Informações**. São Paulo: Makron Books, 1994.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise das redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (org.) **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies na Political Theory”, **World Politics**, v.16, p. 677-715, 1964.

MACERA A. P.; SAINTIVE, M. B. **O Mercado de Saúde Suplementar no Brasil**. Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF - SEAE/MF - Documento de Trabalho nº 31. 2004.

MAGALHÃES JUNIOR, H. M.; SANTOS, F. P. Aproximações conceituais da regulação da atenção à saúde. In: BRASIL. **A regulação da atenção à saúde no setor suplementar: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2007.

MANDELL, Myrna P. Community collaboration: working through network structures. **Policy Studies Review**. v. 16, n. 1, p. 42-64, 1999.

\_\_\_\_\_. Intergovernmental management in interorganizational network: a revised perspective. **International Journal of Public Administration**, v. 11, n. 4, p. 393-416, 1988.

MARCON, C.; MOINET, N. **Estratégia-Rede: ensaio de estratégia**. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing: Metodologia, Planejamento**. São Paulo: Atlas, 1999.

McGUIRE, M. Managing networks: propositions on what managers do and why they do it. **Public Administration Review**, v. 62, n. 5, p. 599-609, 2002.

MILES, R. E.; SNOW, C. C. Organizations: news concepts for new forms. **California Management Review**, v. 28, n. 3, p. 62-73, 1986.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOURA, S. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. **Revista de Administração Contemporânea**, v.2, n.1, p. 67-85, 1998.

NAKANO, D. N. Fluxos de conhecimento em redes interorganizacionais: conceitos e fatores de influência. In: AMATO NETO, J. (org.). **Redes entre organizações: domínio do conhecimento e da eficácia operacional**. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVER, Christine. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. **Academy of Management Review**, v. 15, n.2, p. 241-265, 1990.

OLIVER, A. L.; EBERS, M. Networking network studies: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v.19, n. 4, p. 549-583, 1998.

O'TOOLE, L. J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. **Public Administrative Review**, v. 57, n. 1, p. 45-53, 1997.

OUIVERNEY, A. L. Regionalização do SUS: uma análise da estratégia de integração intermunicipal. **Administração em Diálogo**, n. 7, p. 91-106, 2005.

OUIVERNEY, A. L.; FLEURY, S. M. Avaliação da Estratégia de Regionalização do Sistema a partir dos Estudos Internacionais sobre Gestão de Políticas Públicas em Rede In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 30, 2006. Salvador. **Anais...** [S.I.]: 2006. CD-ROM.

PAULA, A. P. P.; SILVA, R. S. Redes sociais e organizacionais. In: BOAVENTURA, J. Maurício Gama (org.). **Rede de negócios: tópicos em estratégia**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2006.

PECI, A. Pensar e agir em rede: implicações na gestão das políticas públicas. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 24, 2000. Florianópolis. **Anais...** [S.I.]: 2000. CD-ROM.

PECI, A.; LUSTOSA DA COSTA, F. J. Redes para implementação de políticas públicas: Obstáculos e condições de funcionamento. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 26, 2002. Recife. **Anais...** [S.I.]: 2002. CD-ROM.

PIETROBON, L.; PRADO, M. do L.; CAETANO, J. C. Saúde suplementar no Brasil: o papel da Agência Nacional de Saúde Suplementar na regulação do setor. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, v. 18, n.4, p. 767-783, 2008.

PODOLNY, J. M.; PAGE, K.L. Network forms of organization. **Annual Review of Sociology**, v.24, p. 57-76, 1998.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROWLEY, T. J. Moving beyond dyadic ties: A network theory of stakeholder influences. **The Academy of Management Review**, v. 22, n.4, p.887-910, 1997.

SANTOS, F. P. **A regulação pública da saúde no brasil**: o caso da saúde suplementar. Tese (Doutorado em Ciências Médicas) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

SOUZA, Camille Magalhães. Perspectivas Teóricas para o Estudo das Redes de Cooperação Interempresariais. In: TEIXEIRA, Francisco (org.) **Gestão de redes de cooperação interempresariais**: em busca de novos espaços para o aprendizado e a inovação. Salvador: Casa da Qualidade, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Yvonna S. (org.). **The sage handbook of qualitative research**. 3 ed. London: Sage, 2005.

TSAI, W. Social capital, strategic relatedness and the formation of interorganizational linkages. **Strategic Management Journal**, n. 21, p.925-939, 2000.

VINHAS, A. P. L. **A contribuição das empresas associadas na agregação de valor das competências de uma rede de cooperação interorganizacional**. Dissertação (Mestrado em Administração e Negócios) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

WACHHAUS, A. Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis. **Administrative Theory & Praxis**. v. 31, n. 1, p. 59-77. 2009.

WALKER, R. M., O'TOOLE, JR, L. J., MEIER, K. J. It's where you are that matters: the networking behaviour of english local government officers. **Public Administration**, v. 85, n.3, p. 739–756, 2007.

WEGNER, D. **Redes horizontais de empresas no Rio Grande do Sul**: um estudo dos fatores influentes na formação e desenvolvimento. Universidade Federal de Santa Maria. Dissertação de mestrado, 2005.

WILHEIM, J. Por que reformar as instituições? In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICE A – Protocolo do estudo de caso

### 1. VISÃO GERAL DO ESTUDO DE CASO

**QUESTÃO DE PESQUISA:** a questão que resume o problema que esta dissertação pretende responder é: **Como se caracterizam as condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do estado do RS, de forma a melhorar o desempenho das ações regulatórias no setor?**

#### 1.2 OBJETIVOS:

**1.2.1 OBJETIVO GERAL:** O objetivo geral deste estudo é analisar as condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, do processo de regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS, de forma a aumentar o desempenho das ações regulatórias no setor.

#### 1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- 1- Identificar as condições necessárias, com base na bibliografia, para a criação de uma rede de órgãos públicos com atuação em determinado setor de atividades;
- 2- Caracterizar e identificar as funções dos órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do estado do RS;
- 3- Identificar as necessidades/demandas do processo de regulação do mercado de saúde suplementar do estado do RS, por consulta aos gestores dos órgãos envolvidos;
- 4- Relacionar as características e funções dos órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do estado do RS, com as necessidades/demandas do processo de regulação deste setor, por consulta aos gestores dos órgãos envolvidos;
- 5- Estruturar um conjunto de condições necessárias para a criação de uma rede entre os órgãos públicos que participam, direta ou indiretamente, da regulação do mercado de saúde suplementar do estado do RS.

### **1.3 LEITURAS APROPRIADAS:**

- Conceitos e características das redes interorganizacionais e das redes no setor público, bem como do setor de saúde suplementar.

### **1.4 FONTES DE INFORMAÇÃO:**

- Entrevistas previamente agendadas.

### **1.5 ATIVIDADES:**

- Realizar a pesquisa bibliográfica utilizando-se de coleta de artigos em revistas científicas, anais de eventos, livros, artigos, teses, dissertações, etc;
- Elaborar e validar o conteúdo do roteiro por dois especialistas;
- Analisar as Leis, estatutos, regimentos, manuais, etc, encontrados sobre os órgãos públicos que participarão da pesquisa.
- Registrar os dados.
- Realizar o pré-teste do roteiro de entrevista para a validação.
- Realizar os ajustes necessários no roteiro de entrevistas.
- Elaborar o cronograma de entrevistas.
- Agendar por telefone, pessoalmente ou por e-mail as entrevistas.
- Realizar e gravar as entrevistas.
- Transcrever as gravações.
- Analisar os conteúdos coletados nas entrevistas.
- Analisar os resultados.

## **2 PROCEDIMENTOS**

### **2.1 AGENDAR AS ENTREVISTAS:**

- Identificar os respondentes.
- Explicar o objetivo do trabalho para os respectivos respondentes e agendar previamente as entrevistas.

### **2.2 REALIZAR AS ENTREVISTAS**

- Explicar o objetivo do trabalho e destacar que as informações obtidas são confidenciais e não serão associadas ao nome dos órgãos.



- Pedir autorização para gravar as entrevistas.
- Fazer anotações sobre os principais pontos destacados pelos entrevistados;
- Utilizar o roteiro como instrumento de coleta de dados.

### **2.3 ANALISAR OS DADOS**

- Transcrever a gravação das entrevistas.
- Analisar os dados obtidos utilizando-se da técnica de análise de conteúdo.
- Analisar os dados gerais da pesquisa.

### **3 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**

Utilizar o mesmo roteiro para a realização das entrevistas nos órgãos públicos que participarão da pesquisa.

## **APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas**

### Etapa I: Introdução

- Agradecer pela participação e destacar sua importância para a conclusão do estudo;
- Informar o objetivo do trabalho;
- Comunicar que com a entrevista não se pretende avaliar o conhecimento do respondente, mas sim sua percepção sobre o tema;
- Solicitar permissão para a gravação da entrevista.

### Etapa II: Dados Gerais da Entrevista

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

Órgão Público: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo do Entrevistado: \_\_\_\_\_

Tempo no Cargo: \_\_\_\_\_

### Etapa III: Aplicação do Roteiro de Entrevistas

#### **Bloco 1: Questões relativas à área de atuação da instituição**

- 1) Quais são as atribuições de seu órgão/setor na defesa do consumidor?
- 2) Quais as principais demandas que chegam ao seu órgão relacionadas à defesa do consumidor? Em quais temas?
- 3) Como são desenvolvidas suas atividades nesta área?
- 4) Na realização de suas atividades, você costuma atuar em parceria com outras instituições? Caso positivo, descreva como essa atuação ocorre.

#### **Bloco 2: As instituições na Regulação do setor de Saúde Suplementar**

- 5) Em relação à saúde suplementar, que tipos de demandas chegam à sua instituição/setor? Dê exemplos.
- 6) Em relação a essas demandas como você atua para solucionar/dar encaminhamento a elas?
- 7) E, nos encaminhamentos das demandas relacionadas à saúde suplementar, você costuma buscar apoio de outros órgãos públicos? Em quais situações? Como isso ocorre? (Caso negativo, verificar o porquê)

- 8) Qual a sua opinião/visão sobre a atuação do seu órgão na regulação do setor de saúde suplementar?
- 9) Como ocorre a sua atuação em outros setores regulados? (Ex: telecomunicações, aviação civil, transportes, etc.)
- 10) Com base nos conceitos e dados que lhe estão sendo apresentados (**FORMULÁRIO 1**), você considera que há necessidade de melhorias no processo regulatório do setor de saúde suplementar no Estado do RS? Com relação à que? Explique sua posição!
- 11) Como você avalia a atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)? Em que aspectos você considera que sua atuação poderia ser mais resolutiva?
- 12) Você vislumbra possibilidades de atuação em parceria com outros órgãos no sentido de se obter melhorias na regulação do setor de saúde suplementar? Com quais órgãos? Em que tipos de situações?
- 13) Quais ganhos poderiam ser obtidos no processo regulatório do setor de saúde suplementar no RS pela atuação em rede/parceria dos órgãos envolvidos? Tipos de ganhos? Explique sua posição!

### **Bloco 3: Proposta das condições necessárias para criação de uma rede para a regulação do setor de Saúde Suplementar**

- 14) Com base no conceito de rede apresentado (**FORMULÁRIO 2**), qual a sua opinião/visão sobre a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do RS?
- 15) Quais seriam as condições necessárias, na sua percepção, para criação desta rede?
- 16) A seguir lhe serão apresentados um conjunto de itens que compõem a proposta das condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar no Estado do RS (**FORMULÁRIO 3**). Identifique nos respectivos campos a sua interpretação com relação ao fato da condição ser necessária ou não para a criação da referida rede. Justifique suas posições.

#### **Etapa IV: Finalização da entrevista**

- Informar que esta foi a última pergunta, mas que pode surgir a necessidade de outro encontro após a análise dos dados. Desta forma, solicitar autorização do entrevistado para realizar novos contatos, caso seja necessário complementar os dados coletados;
- Agradecer e encerrar a entrevista.

## FORMULÁRIO 1

### CONCEITOS E DADOS SOBRE O SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR

Conceitos e dados	Descrição	
Objetivo da regulação do setor de Saúde suplementar	Manter a estabilidade do mercado, o controle da assimetria das informações e a maximização da participação do consumidor.	
O setor de saúde suplementar no Estado do RS	Composto por cerca de 2,5 milhões de clientes, mais de 500 operadoras em atividade e mais de 6.000 estabelecimentos de saúde que atendem planos privados de saúde.	
O processo regulatório desenvolvido pela ANS no Estado do RS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fiscalização direta ou reativa:</b> exercida a partir da apuração de denúncias e representações;</li> <li>• <b>Fiscalização indireta ou pró-ativa:</b> exercida por meio de diligências preventivas e programadas nas operadoras e pelo acompanhamento e monitoramento das empresas do setor.</li> </ul> Estas atividades são realizadas por apenas um núcleo regional, localizado na cidade de Porto Alegre.	
As principais demandas e queixas dos consumidores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Falhas na cobertura e exclusão de procedimentos;</li> <li>2) Cobrança ou cobertura irregular para portadores de doenças pré-existentes;</li> <li>3) Exigências indevidas para a admissão do paciente;</li> <li>4) Erro nas condições de validade e de rescisão do contrato;</li> <li>5) Prazos de carências irregulares;</li> <li>6) Descumprimento das normas de atendimentos de urgência e emergência;</li> <li>7) Insuficiência na abrangência geográfica do plano de saúde;</li> <li>8) Falta de cobertura para doenças crônicas e degenerativas.</li> </ol>	
FLUXO DO PROCESSO REGULATÓRIO DA SAÚDE SUPLEMENTAR NO ESTADO DO RS		
Atividades Básicas	Descrição	Órgãos envolvidos
A	Recebimento das demandas/reclamações.	ANS, PROCON'S, Ministério Público, Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor), Poder Judiciário
B	Fiscalização direta ou reativa.	ANS, PROCON'S, Ministério Público, Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor), Poder Judiciário
C	Requisição de informações às operadoras, solicitação de informações às Unidades da ANS, ao beneficiário interessado, ou ao prestador de serviço.	ANS, PROCON'S, Ministério Público, Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor), Poder Judiciário
D	Lavratura de auto de infração	ANS
E	Aplicação de sanções: advertências e multas pecuniárias	ANS
F	Apuração de infrações à legislação de proteção ao consumidor.	PROCON'S
G	Ações coletivas destinadas à defesa dos interesses individuais homogêneos e ações penais contra condutas típicas descritas no CDC e demais leis.	Ministério Público (Núcleos de Defesa do Consumidor)
H	Defesa do direito individual disponível e não-homogêneo e dos direitos e interesses coletivos do consumidor, da criança e do adolescente e do idoso.	Defensoria Pública (Núcleos de Defesa do Consumidor)
I	Decisões relativas ao direito individual conforme a legislação em vigor.	Judiciário
J	Fiscalização indireta ou pró-ativa.	ANS
K	Fiscalização nas dependências das operadoras e dos seus prestadores de serviços.	ANS

## FORMULÁRIO 2

### CONCEITO DE REDE

“Estruturas de rede ocorrem quando trabalhar separadamente - mesmo mantendo ligações com outros atores - não é suficiente. Indivíduos, representando a si próprios ou organizações públicas, não-governamentais e privadas percebem que trabalhar isoladamente não é suficiente para resolver um determinado problema ou questão de política pública. Uma estrutura de rede se forma quando essas pessoas percebem (assim como as organizações que representam) que são apenas uma pequena parte do conjunto total. É o reconhecimento de que só unindo-se para **trabalhar ativamente num desempenho conjunto e amplo é possível atingir os objetivos comuns**. (...) numa estrutura em rede as organizações devem trabalhar ativamente juntas para resolver aquilo que elas reconhecem como um problema ou uma questão de interesse mútuo (KEAST *et al*, 2004).

**FORMULÁRIO 3**  
**PROPOSTA DAS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CRIAÇÃO DE UMA**  
**REDE PARA A REGULAÇÃO DO SETOR DE SAÚDE SUPLEMENTAR DO**  
**ESTADO DO RS**

<b>DIMENSÃO: AMBIENTE FAVORÁVEL</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Elementos</b>
<b>Receptividade</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aceitação dos atores:</b> tolerância à lógica da rede;</li> <li>• <b>Grau de compatibilidade e congruência de valores entre os membros da rede:</b> verificação das necessidades dos atores;</li> <li>• <b>Eliminação de “egos” individuais e institucionais.</b></li> </ul>
<b>Estímulo</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Definição de objetivos comuns:</b> a partir do surgimento da necessidade de criação de elos ou trocas com outras organizações;</li> <li>• <b>Interdependência:</b> obtenção de recursos (informação, conhecimento);</li> <li>• <b>Eficiência:</b> melhorar o desempenho organizacional, minimizar os custos operacionais, melhorar a prestação dos serviços.</li> </ul>
<b>Confiança</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cumplicidade:</b> reunião de atores que não desenvolvam relações de concorrência. Construída desde o período de formação da rede e desenvolvida ao longo do tempo.</li> </ul>
<b>Cooperação</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Horizontalidade:</b> preservação da autonomia dos participantes;</li> <li>• <b>Consensos:</b> processos de negociação, geração de maior comprometimento dos atores.</li> </ul>

<b>DIMENSÃO: BASE INSTITUCIONAL</b>	
<b>Categorias</b>	<b>Elementos</b>
<b>Suporte Político</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Construção de suporte político no nível do <i>cluster</i> de atores e recursos:</b> desenvolver estratégias de compartilhamento decisório;</li> <li>• <b>Inclusão de interesses plurais:</b> formular estratégias para ampliar a representatividade, construir consensos e projetos hegemônicos, evitar deserções em momentos cruciais;</li> <li>• <b>Redução das assimetrias de poder:</b> evitar bloqueios e impasses;</li> <li>• <b>Inclusão de demandas e interesses da rede em arenas decisórias externas que têm influência na rede:</b> gerir as relações com atores externos à rede;</li> <li>• <b>Mobilização de recursos externos:</b> inserir a rede nos processos de definição de parâmetros da política pública nos níveis regional e nacional.</li> </ul>
<b>Suporte Técnico Operacional</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulação e integração das bases de recursos e de competências:</b> promover a racionalidade sistêmica na alocação de recursos; garantir a flexibilidade operacional;</li> <li>• <b>Sistemas de informações:</b> criar elementos (informações, relatórios, estudos etc.) de suporte decisório.</li> </ul>

DIMENSÃO: COORDENAÇÃO E PROCEDIMENTOS	
Categorias	Elementos
<b>Organização articuladora</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Órgão Coordenador:</b> integrador de esforços, empenhado mais que os outros membros da rede no papel da coordenação e articulação;</li> </ul>
<b>Instrumentos de coordenação</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Instrumentos de tomada de decisão:</b> reuniões dos atores;</li> <li>• <b>Instrumentos contratuais:</b> normas, procedimentos, conjunto de regras e ética entre os participantes, conhecimento do fluxo do processo;</li> <li>• <b>Instrumentos estratégicos:</b> planos estratégicos, planos de ação, avaliação do desempenho do processo.</li> </ul>

DIMENSÃO: CONECTIVIDADE	
Categorias	Elementos
<b>Interação constante e duradoura</b> <b>Condição Necessária: SIM( ) NÃO( )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aspectos sociais:</b> formas de integrar os funcionários das organizações. Formação de capital social e desenvolvimento de aprendizagem (coletiva e competências).</li> <li>• <b>Comunicação:</b> definição da intensidade e frequência da comunicação;</li> <li>• <b>Contatos:</b> virtuais e face a face;</li> <li>• <b>Infra-estrutura:</b> TICs, local, material, etc.</li> </ul>

## APÊNDICE C – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS DADOS



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO  
GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO,  
CONTABILIDADE E ECONOMIA  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DE  
EMPRESAS**



### TERMO DE CONSENTIMENTO

**Projeto de Pesquisa:** Relações interorganizacionais na área pública: Identificação das Condições Necessárias para a Criação de uma Rede para a Regulação do Mercado de Saúde Suplementar do Estado do Rio Grande do Sul

**Orientador:** Prof. Dr. Peter Bent Hansen

**Acadêmico:** André Luis Pereira Duarte

Declaro que: (a) fui informado sobre os procedimentos da pesquisa; (b) recebi as explicações pertinentes ao projeto; e, (c) todos os dados referentes à minha pessoa serão sigilosos.

Concordo que os dados serão usados com finalidade científica, porém, não deverei ser identificado por nome. As gravações ficarão sob responsabilidade dos pesquisadores.

Porto Alegre, \_\_/\_\_/\_\_\_\_

---

Nome/Assinatura