

UNIVERSIDADE PAULISTA
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**ANÁLISE DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO
AO CONSUMIDOR DA ANATEL E ANS: COMO AS
AGÊNCIAS REGULADORAS DE TELECOMUNICAÇÕES E DA
SAÚDE SUPLEMENTAR FUNCIONAM PARA ATENDER AS
SOLICITAÇÕES E RECLAMAÇÕES DOS CONSUMIDORES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP, para a obtenção do título de Mestre em Administração.

MIRIAN MAZINI RODRIGUES

SÃO PAULO

2016

UNIVERSIDADE PAULISTA
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**ANÁLISE DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO
AO CONSUMIDOR DA ANATEL E ANS: COMO AS
AGÊNCIAS REGULADORAS DE TELECOMUNICAÇÕES E DA
SAÚDE SUPLEMENTAR FUNCIONAM PARA ATENDER AS
SOLICITAÇÕES E RECLAMAÇÕES DOS CONSUMIDORES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista – UNIP, para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum

Área de Concentração: Estratégias e seus Formatos Organizacionais

Linha de Pesquisa: Estratégia Organizacional.

MIRIAN MAZINI RODRIGUES

SÃO PAULO

2016

Rodrigues, Mirian Mazini.

Análise das lógicas institucionais de proteção ao consumidor da ANATEL e ANS: como as agências reguladoras de telecomunicações e da saúde suplementar funcionam para atender as solicitações e reclamações dos consumidores / Mirian Mazini Rodrigues. - 2016.

86 f. : il. color. + CD-ROM.

Dissertação de Mestrado Apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista, São Paulo, 2016.

Área de concentração: Estratégias e seus formatos
Organizacionais.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum.

1. Novo institucionalismo. 2. Agências reguladoras. 3. Lógicas institucionais. I. Ryngelblum, Arnaldo Luiz (orientador). II. Título.

MIRIAN MAZINI RODRIGUES

**ANÁLISE DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO
AO CONSUMIDOR DA ANATEL E ANS: COMO AS
AGÊNCIAS REGULADORAS DE TELECOMUNICAÇÕES E DA
SAÚDE SUPLEMENTAR FUNCIONAM PARA ATENDER AS
SOLICITAÇÕES E RECLAMAÇÕES DOS CONSUMIDORES**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da
Universidade Paulista – UNIP, para a
obtenção do título de Mestre em
Administração.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

_____/____/____
Prof.Dra.Luciana Massaro Onusic
Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP

_____/____/____
Prof.Dr. Ernesto Michelangelo Giglio
Universidade Paulista – UNIP

_____/____/____
Prof.Dr.Arnaldo Luiz Ryngelblum
Universidade Paulista – UNIP

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo Sérgio Rodrigues, pelo amor, dedicação e paciência. Aos meus filhos pelo incentivo constante para o aprimoramento. Aos familiares por entenderem a minha ausência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu professor orientador, Dr. Arnaldo Luiz Ryngelblum, por sua paciência, dedicação e por acreditar que eu conseguiria alcançar o objetivo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Paulista - UNIP, professores doutores: Flavio Macau (Coordenador do Programa), Roberto Bazanini, Celso Rimoli, José Celso Contador, João Maurício G. Boaventura e Ernesto M. Giglio, que agregaram valiosíssima bagagem e conhecimento para a conclusão deste trabalho

Ao meu esposo e companheiro, Sérgio, pela paciência e compreensão. Aos meus filhos, porque eles são a minha fonte de inspiração e força.

Aos meus amigos do mestrado, Alfredo, Cris, Daniel, Edu, Eli, Eleutério, Fábio e Paulo, pelo incentivo constante na busca da excelência. Aos meus amigos Denis Garcia, Izilda Guedes e Sidnei Buso, pelo incentivo e análise crítica do trabalho para que pudesse alcançar o meu objetivo.

A minha irmã Márcia Mazini Garcia, por sua colaboração da pesquisa de contatos para que as entrevistas fossem realizadas.

Ao senhor Fábio Nori pelas informações fornecidas para enriquecimento da pesquisa.

À PROTESTE, pelas informações fornecidas para enriquecimento da pesquisa.

Aos colaboradores do IDEC, pelas informações fornecidas para enriquecimento da pesquisa.

Ao PROCON SP por fornecer informações valiosas para o desenvolvimento desse trabalho.

Ao Colaborador da Anatel por sua presteza em oferecer informações que foram de muita valia para enriquecimento dessa dissertação.

E à SENACON por sua colaboração das informações prestadas para enriquecimento do trabalho.

RESUMO

Na década de 1990, o Estado Brasileiro iniciou o processo de privatizações de alguns setores da economia, reordenando sua posição estratégica e transferindo para a iniciativa privada as atividades antes prestadas pelo setor público. Com essa reestruturação, fez-se necessária a criação das agências reguladoras para ponderar a relação empresas-consumidores, bem como para fiscalizar os investimentos dessas prestadoras de serviços. O presente trabalho tem por objetivo analisar práticas e estruturas institucionais entre as agências reguladoras, ANATEL e ANS, com relação ao atendimento das reclamações dos consumidores. O referencial teórico dessa pesquisa fundamenta-se nos conceitos do novo institucionalismo, onde se busca compreender como o campo institucional pode intervir na configuração dessas agências e nas mudanças de suas práticas e estruturas para obter um equilíbrio na relação entre as empresas e os consumidores. Como instrumentos de pesquisa utilizaram-se mecanismos de coleta de informação na forma de entrevistas semi estruturadas e consulta de bases de dados secundários. O questionário foi elaborado a partir dos conceitos do novo institucionalismo. O resultado possibilitou a identificação das lógicas institucionais das agências e entender que essas podem sofrer mudanças com influências dos consumidores, órgãos de defesa do consumidor governamental e não governamental. Outro resultado importante foi compreender que as diferentes instituições como agências reguladoras, órgão de defesa do consumidor, governamental e não governamental, judiciário, operadoras e consumidores podem ter lógicas diferentes que confluem ou divergem a cada conflito e desse podem surgir lógicas prevalecentes que por vezes, se modificam ou se sustentam.

Palavras-chave: Novo Institucionalismo. Agências Reguladoras. ANS. ANATEL.

ABSTRACT

In the 1990s of last century, the Brazilian government began the privatization process of some sectors of the economy, reordering its strategic position and transferring to the private sector the activities provided by the public sector. With this economic restructuring, it was necessary the creation of regulatory agencies to balance the businesses and consumers relationship, as well as to oversee the investment of such service providers. This study aims to compare the practices and institutional structures between regulatory agencies, ANS and ANATEL, regarding the service of consumer complaints. The concepts of the New Institutionalism are the theoretical framework of this research that seeks to understand the influences of culture and values, and how they might intervene in the strategies of these agencies in order to change their practices and structures aiming to achieve a balance in the relationship between businesses and consumers. In order to gather information, the used mechanisms include semi-structured interviews and access to secondary databases. The questionnaire used in the interviews was based on the concepts of New Institutionalism. The result enabled the identification of institutional logics of agencies and understand that these are subject to change with influences consumer, government consumer protection agencies and non-governmental. Another important result was to understand that the various institutions such as regulatory agencies, consumer protection agency, governmental and non-governmental, judicial, operators and consumers may have different logics that converge or diverge each conflict and that may arise prevailing logic that sometimes to modify or sustain.

Keywords: New-Institutionalism. National Agency of Complementary Health. National Telecommunications Agency.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo Reclamações Fundamentadas.....	16
Quadro 2 – Ranking de atendimentos do IDEC	16
Quadro 3 – Diferenças de Cálculo de Indicadores ANS.....	30
Quadro 4 – Pilares da Teoria Institucional	36
Quadro 5 – Protocolo de Pesquisa.....	48
Quadro 6 – Constructos x Questões	50
Quadro 7 – Codificação das Variáveis por Cores.....	54
Quadro 8 – Reclamações Registradas de 2012 a 2015.....	55
Quadro 9 – Evolução das Reclamações 2015 e 2016	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Convergência e não convergência de múltiplas fontes.....	54
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Reclamações por Segmento	17
Figura 2 – Estrutura Organizacional da ANATEL	21
Figura 3 – Mudanças Cronológicas ANATEL	23
Figura 4 – Estrutura Organizacional	25
Figura 5 – Mudanças Cronológicas ANS	29
Figura 6 – As origens e elaboração de estruturas organizacionais formais	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – ANATEL e ANS	65
-------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL– Agência Nacional de Telecomunicações
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
Asinf–Assessoria de Informações da Ouvidoria
Cade–Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Capes– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Copeo–Coordenação de Operações da Ouvidoria
Dicol – Diretoria Colegiada
Difis – Diretoria de Fiscalização
Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicação
IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor
NIP – Notificação Investigação Preliminar
PPCOR –Corregedoria da Agência Nacional de Saúde Complementar
PROCON– Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
ProQuest –Base de Dados Eletrônicos de Pesquisas Acadêmicas
PROTESTE–Associação dos Consumidores
SciELO –Scientific Electronic Library Online
SENACON– Secretaria Nacional de Consumidores
SMP – Serviço Móvel Pessoal
SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SRC – Superintendência da Relação com Consumidores
SUS – Sistema Único de Saúde
Susep – Superintendência de Seguros Privados
UGT – União Geral dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Agências Reguladoras.....	15
1.1.1 Agência Nacional de Telecomunicações - Telefonia Móvel (ANATEL) 19	
1.1.1.1 Práticas da ANATEL.....	21
1.1.2 Agência Nacional de Saúde Suplementar – Planos de Saúde – ANS .24	
1.1.2.1 Práticas da ANS	26
1.2 Revisão Bibliográfica	31
1.3 Questão de Pesquisa	33
1.4 Objetivo Geral.....	33
1.5 Objetivos Específicos	33
1.6 Justificativa	34
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	35
2.1 Institucionalismo	35
2.1.1 Lógicas Institucionais	37
2.1.2 Práticas Institucionais.....	39
2.1.3 Estrutura Institucional.....	41
2.1.4 Legitimidade	43
3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	46
3.1 Protocolo de Pesquisa.....	48
3.2 Descrição e Método de Pesquisa	49
3.3 Propósito e Elementos da Pesquisa	49
3.4 Análise da Pesquisa	53
3.5 Apresentação da Pesquisa.....	55
4 RESULTADOS	58
4.1 Respostas dos Órgãos de Defesa do Consumidor.....	58
4.2 Respostas das agências reguladoras.....	60
4.3 Respostas dos Consumidores.....	61
5 DISCUSSÃO.....	65
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS.....	76
APÊNDICE 1.....	83

1 INTRODUÇÃO

No cenário de desestatização, o Estado transfere parte do poder regulador para a administração indireta, criando as agências reguladoras. Tais modificações trouxeram ao Estado a necessidade de regulamentar setores da economia para evitar o surgimento de monopólios e harmonizar as relações entre consumidor e empresa, consumidor e governo e *consumidor-empresa-governo* para que fossem mais equilibradas (SANTOS, 2008). Para que o Estado pudesse garantir que os serviços fossem ofertados e efetivamente prestados pelas empresas privadas, fez-se necessária a regulação de cada setor.

A literatura sobre modelos de gestão pública aponta o Estado como principal formulador e implementador de políticas de proteção ao mercado, mas a partir do momento em que este adota um novo modelo de administração, baseado na Nova Gestão Pública ou na Gestão Societal (SECCHI, 2009; PAULA, 2007), o mesmo passa a admitir a participação de outras organizações para compartilhar suas tarefas.

A regulação assumiu um papel importante na construção da credibilidade dos novos ofertantes de serviços tornando possível o investimento de capital nas áreas de infraestrutura, da comunicação, da energia, entre outros setores, para que a oferta desses serviços fosse ampliada (PACHECO, 2006).

Mas, para que houvesse uma clara descrição dos atos constitutivo do Estado a reforma a partir de 1995, como demonstra o autor Andriolo (2006, p.4), apresenta atividades exclusivas do Estado:

[...] as atividades exclusivas de Estado, onde se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar... as Agências como novo modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Reguladoras, assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão, por meio de introdução de avaliação de desempenho, do controle por resultado, da focalização da satisfação do usuário e do controle de custos.

Em 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se no Brasil a era das privatizações. Assim, o governo reordena a sua posição estratégica na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades que estavam sendo ofertadas e exploradas pelo setor público (LEI nº 8031/90 REVOGADA, 9491/97. ART. 1º INCISO I).

Com a concessão dada ao setor das telecomunicações, pela Lei nº 9.472/97, de 16 de julho 1997, dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, à criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, à Agência Nacional de Telecomunicação, conhecida como ANATEL, nos termos da emenda constitucional nº 8, de 1995 (PACHECO, 2006).

Em 2000, o Governo Federal, sob a Lei nº 9.961/00, de 28 de janeiro, institui a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), como órgão regulador, para normatizar, fiscalizar e controlar o setor dos serviços de saúde prestados à sociedade. Antes dessa lei, qualquer problema entre o consumidor e a prestadora de serviço da área da saúde estava sob controle financeiro e econômico da Superintendência de Seguros Privados (Susep), que apenas regulava os *seguros* de saúde, e não os *planos* de saúde.

Nogueira (2002, p. 103), relata que “A ANS terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadoras e consumidores”.

As agências reguladoras, ANATEL e ANS, apesar de terem focos bem distintos quanto ao público regulado, têm leis próprias que as definem como órgãos reguladores.

Para a ANATEL, Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997, no art. 1º,

Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

§ único: A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

Para a ANS, Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000, no artigo 1º:

É criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, autarquia sob o regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro - RJ, prazo de duração indeterminado e atuação em todo o território nacional, como órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde.

§ único: A natureza de autarquia especial conferida à ANS é caracterizada por autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia nas suas decisões técnicas e mandato fixo de seus dirigentes.

O Governo Federal brasileiro baseou-se no modelo norte-americano, conforme Pacheco (2006), para se estruturar. Tal modelo teve a aceitação da sociedade, que assim legitimou o que viria a ser a ANATEL e a ANS

Para Lins (2011), as agências reguladoras têm entre suas finalidades, a intermediação e a regulação na busca do equilíbrio entre eficiência e equidade dos serviços prestados e do cumprimento das regras que compõe o contrato entre agências reguladoras e regulados.

A busca desse equilíbrio é o que faz com que cada uma das agências reguladoras tenham suas práticas, estruturas e valores específicos para o atendimento das solicitações da sociedade e das organizações prestadoras de serviços.

1.1 Agências Reguladoras

Observa-se que as agências reguladoras têm canais de atendimento ao consumidor que evoluíram com a advento da internet. A agência de telecomunicações apresenta seus canais de atendimentos de forma presencial, por carta, por telefone, pelo portal Consumidor e, a partir de junho de 2015 disponibilizou um aplicativo para celulares (ANATEL, CONSUMIDOR, 2015).

A agência de saúde suplementar apresenta suas formas de comunicar a solicitação de queixa do consumidor em seus canais de atendimento nas formas presencial, por carta, por telefone e pelo portal Central de Atendimento ao Consumidor (ANS, CONSUMIDOR, 2015).

Essa evolução permitiu que os consumidores pudessem obter informações sobre prestadoras de serviço, quais os seus direitos e deveres na relação de consumo. Mas, mesmo os consumidores tendo acesso a todas as informações sobre o que deveria ser fornecido e o que de fato recebem em termos de serviços das operadoras de Telecomunicações e de Saúde Suplementar, ainda assim, tem-se uma relação desequilibrada em que as agências são impelidas a interferir em virtude das reclamações verificadas nos sites delas, dos órgãos de proteção ao consumidor (governamental e não governamental) onde encontram-se inúmeros registros de insatisfação.

No cadastro das Reclamações Fundamentadas do PROCON-SP, dos anos de 2011 a 2013, são apresentadas as cinco primeiras empresas de área, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo Reclamações Fundamentadas

SAÚDE		SERVIÇOS DE TELEFONIA	
ANO	RECLAMAÇÕES	ANO	RECLAMAÇÕES
2011	475	2011	3.923
2012	589	2012	3.041
2013	533	2013	3.809

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O que se pode observar do quadro acima, apenas pela divulgação PROCON-SP, é que são inúmeras as reclamações de consumidores insatisfeitos, seja pela decisão das operadoras em não atender seus anseios, ou pela ausência de retorno por parte delas.

O IDEC (2015) divulgou que em 2015 os planos da saúde suplementar que tiveram um maior número de reclamações do que as empresas financeiras e de telecomunicações.

Quadro 2 – Ranking de atendimentos do IDEC

2013	2014	2015
Planos de saúde (26,7%)	Planos de saúde (19,8%)	Planos de saúde (32,7%)
Serviços financeiros	Serviços financeiros	Serviços financeiros
Produtos	Telecomunicações (13,7)	Telecomunicações (13,5%)
Telecomunicações (12,5%)	Produtos	Produtos
Outros	Outros	Outros

Fonte: IDEC(2016).

No Quadro 2 são apresentados os números compilados das reclamações que o IDEC recebe dos consumidores em queixas de mau atendimento das operadoras de planos de saúde suplementar. O relatório, ainda, informa que:

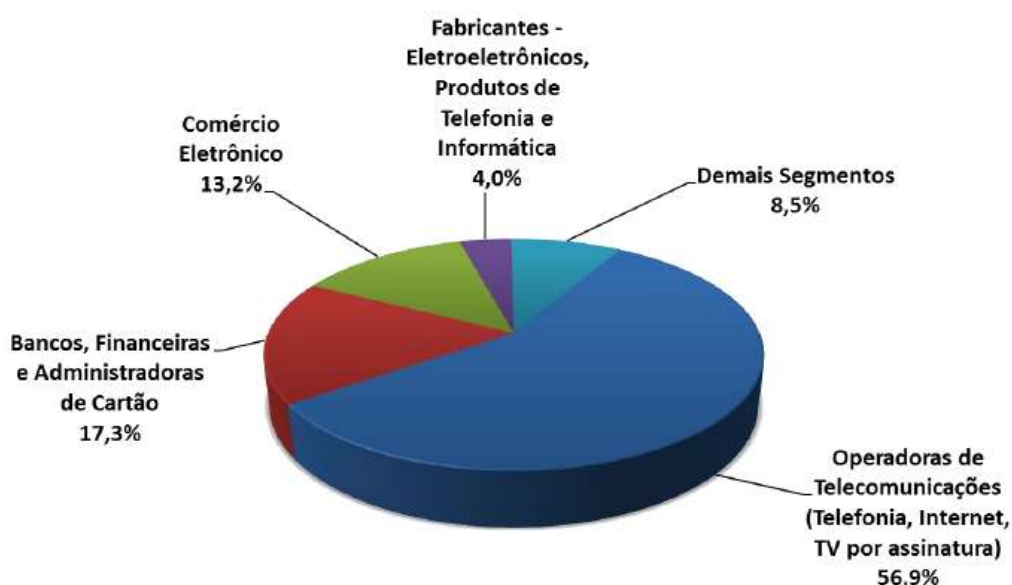
Os planos de saúde lideram com folga o ranking de atendimentos do IDEC em 2015. Com um aumento de 64,8% em comparação com 2014, o setor foi responsável por praticamente um terço (32,7%) do total de demandas recebidas no ano. É o maior índice concentrado em um único setor de toda a história do IDEC. (IDEC, 2016)

A ANATEL publicou o Índice de Desempenho no Atendimento – Serviço Móvel Pessoal – SMP, sendo que em janeiro de 2013, a agência apresentou quantidade de reclamações de 314.458, sendo que 312.469 foram resolvidas, o que resulta em 1.989 reclamações no mês de janeiro sem solução (ANATEL, 2013).

A ANS publicou Relatório de Atividade da Ouvidoria, sendo que para o ano de 2013 foram registradas 7.545 reclamações com soluções em 7.460, restando 85 reclamações sem finalização (ANS, 2013, p. 6).

As reclamações dos consumidores são acompanhadas pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), que divulga por meio do site do www.consumidor.gov.br, no período de junho de 2014 a maio de 2015, os setores mais reclamados, conforme Figura 1.

Figura 1 – Reclamações por Segmento



*Dados de Jun/14 a Mai/15

Fonte: <<http://www.IDEC.org.br/pdf/2015-07-01-balanco-Consumidor.pdf>>. Acesso em: 8 agosto 2015.(2015).

O que se verifica por essa divulgação da SENACON é a preocupação em tornar as relações entre as operadoras de Telecomunicações, de Saúde Suplementar e consumidores mais equilibradas possível. Existe outro órgão governamental a Fundação de Proteção do Consumidor (PROCONS), e os não governamentais, como Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE) que atuam fortemente para que essa relação se torne mais igualitária.

Os órgãos governamentais SENACON e PROCON são os fomentadores da legislação em defesa do consumidor e agem como interventores na relação entre empresas, consumidores e as agências reguladoras.

O IDEC e a PROTESTE atuam focalizados no consumidor e intermediam a relação entre empresas e consumidores a elas associadas, na tentativa de resolução rápida e eficaz dos problemas advindos dessa relação. Esses atores influenciam os órgãos governamentais na elaboração de novas regras a partir da manifestação dos consumidores, mas que ainda são insuficientes para o equilíbrio dessa relação.

Os autores Maradei e Basseto, destacam que um dos motivos do desequilíbrio dessa relação pode ter sido que “os investimentos após as privatizações permitiram que o Brasil saísse de 4,5 milhões para 250 milhões de linhas de celulares em junho 2012” (2012, p. 3) e que esses investimentos não foram efetivados na mesma proporcionalidade em que foram ofertados os serviços e tal distanciamento pode ter provocado a insatisfação dos usuários.

Com a deficiência de prestação de serviço de saúde por parte do Estado, as prestadoras de serviços de plano de saúde suplementar ofertaram à sociedade a possibilidade de serem atendidos de forma mais rápida e cômoda em suas redes credenciadas, porém, a prestação de serviço não é suficiente, como apresentado pelos autores Maradei e Basseto (2012), percebe-se um aumento das reclamações registradas na ANS (ANS Ouvidoria, 2010; 2011) e nos PROCONS, (Reclamações Fundamentadas, 2010; 2011) que justificou a tomada de decisão da agência reguladora em suspender, no ano de 2011, 268 planos de 37 operadoras. (ANS, 2011).

Com a influência dos diversos atores como os órgãos governamentais, PROCON e SENACON e dos órgãos não governamentais, como IDEC e PROTESTE, fez-se com que as agências reguladoras tomassem ações para modificar ou implantar uma nova regra ou norma que viessem a atender aos anseios daqueles que, de alguma forma, se sentiram lesados.

Um exemplo da forma pelo qual os órgãos de defesa de consumidor (governamental em não governamental) atuam, A PROTESTE, em 6 de abril de 2016, entrou com uma ação judicial pública contra as operadoras de telefonia móvel com relação ao bloqueio de franquia 3G (PROTESTE, 2016).

A PROTESTE também atuou fortemente em relação às multas escalonadas para as operadoras de planos de saúde, exaltando que as operadoras de planos de saúde utilizam as negativas de cobertura dos procedimentos e exames como um mecanismo indevido de regulação, dificultando o acesso do consumidor a um tratamento eficaz não cumprindo assim as regras determinadas pela ANS (PROTESTE, 2016).

Com a atuação desses órgãos, as agências reguladoras buscam, ainda que de forma lenta, dirimir as diferenças na relação *consumidor-operadoras*. Os setores sujeitos à regulação, normalmente as políticas públicas são implementadas por meio do manejo de políticas regulatórias, pois se trata de uma solução vantajosa em função da possibilidade de atingimento de metas pouco onerosas para o poder público (MARTINS, 2010).

Para Silva (2011), as políticas públicas são entendidas como o “Estado em Ação” implantando o projeto de governo, por intermédio de programas, de ações voltadas para os setores da sociedade, como da saúde, de telecomunicação, da economia e de outros que afetam a população.

A ANATEL, a ANS e as Instituições Governamentais e não Governamentais de Defesa dos Consumidores atuam com propósitos de buscar a equalização das distorções geradas pelo poder, neste caso, das organizações de telefonia móvel e de planos de saúde complementar sobre os consumidores.

Contudo, cada uma das organizações tem papéis distintos no seu campo de atuação, e são compelidas a seguir regras institucionais para que suas ações sejam aceitas e legitimadas. As agências reguladoras utilizam-se de suas estruturas e práticas para analisar as informações recebidas desses órgãos fomentadores de novas regras que possam vir a satisfazer o equilíbrio na relação *empresa-consumidor*.

1.1.1 Agência Nacional de Telecomunicações – Telefonia Móvel (ANATEL)

A ANATEL é classificada como sendo uma autarquia administrativamente independente, financeiramente autônoma e vinculada ao Ministério das Comunicações, sem, no entanto, estar subordinada hierarquicamente a nenhum órgão do Governo ou aos poderes políticos. Suas características institucionais lhe conferem condições de liberdade, agilidade, autonomia e dinamismo no

cumprimento de suas atribuições, ao mesmo tempo em que lhe permitem dar respostas rápidas a questões operacionais, estruturais e administrativas, de acordo com Pacheco (2006).

O processo decisório caracteriza-se como última instância administrativa e suas decisões só podem ser contestadas judicialmente. A agência apoia suas atividades nos princípios da universalização dos serviços de telefonia fixa e móvel e da competição com objetivo de corresponder às necessidades dos consumidores e fomentar a competitividade no desenvolvimento social e econômico.

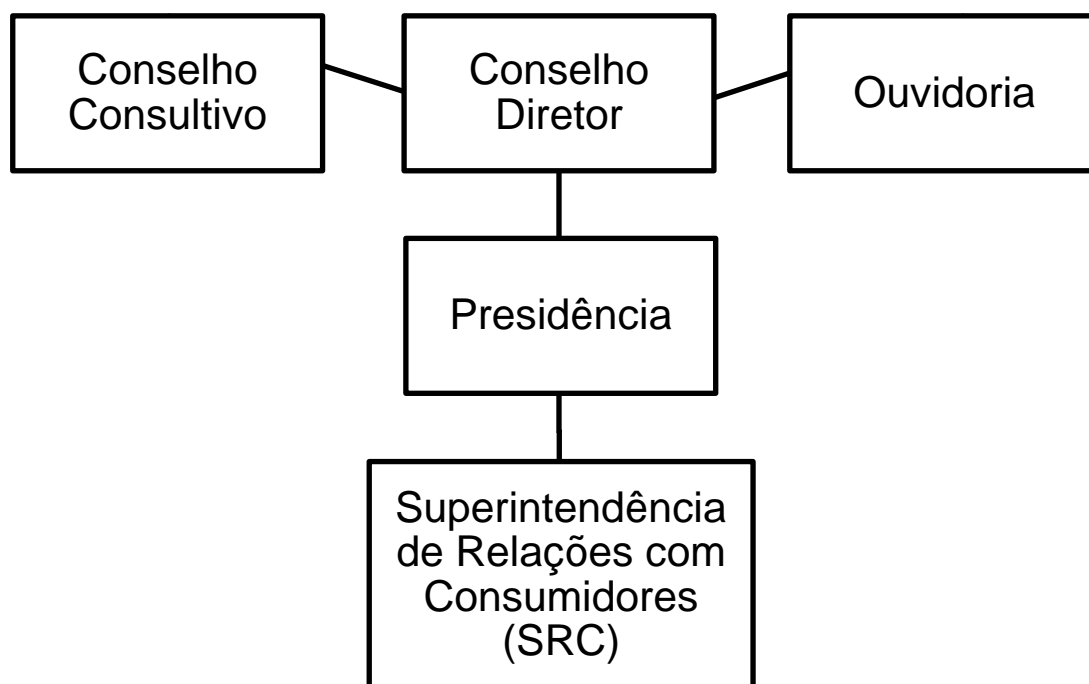
A ANATEL disponibiliza aos consumidores e clientes das empresas da área de comunicação algumas ferramentas e meios para que possam realizar denúncias, reclamações contra prestadoras de serviços, e que possam sugerir e/ou comentar sobre os serviços e produtos que utilizaram.

Cabe à ANATEL adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade. Dentre o rol de atribuições da agência (ANATEL, 2015), destacam-se aquelas relacionadas à proteção do consumidor:

- Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Telecomunicações;
- Representar o Brasil junto aos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo;
- Administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- Expedir ou reconhecer certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos;
- Compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações;
- Reprimir infrações aos direitos dos usuários; e
- Exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

A estrutura organizacional (sintético) da ANATEL com relação ao relacionamento com o consumidor pode ser observada na Figura 2.

Figura 2 – Estrutura Organizacional da ANATEL



Fonte: ANATEL (2015).

As resoluções sobre os conflitos gerados entre consumidores e prestadoras de serviços são levadas à Secretaria de Relacionamento com o Consumidor - SRC da agência.

1.1.1.1 Práticas da ANATEL

A ANATEL disponibiliza em seu site alguns canais à disposição do consumidor, independentemente do tipo de reclamação. Antes da aprovação do novo departamento de relação com o consumidor, a agência mantinha uma prática em que diversas áreas eram responsáveis por tratar de serviços de forma isolada (ANATEL-TP 05, 2014).

Em seu site, o canal de reclamações informa ao consumidor os passos a serem seguidos para obter maior êxito. A princípio, o consumidor deve procurar a prestadora de serviço para tentar resolver o problema, e caso não tenha resposta

positiva sobre a sua demanda, deverá então registrar sua queixa no departamento de Atendimento ao Consumidor, no *site* da ANATEL.

Nos vários canais de atendimento disponibilizados para o consumidor, como via telefone, internet, aplicativo de celular ou correio, é necessário ter em posse o número do protocolo de atendimento da operadora de serviço de telefonia móvel para dar andamento à reclamação.

A operadora de telefonia móvel tem um prazo de cinco dias para responder às demandas dos consumidores, e após esse prazo, o usuário terá o direito de ser atendido pela agência reguladora. A ANATEL entra em contato com a operadora para que resolva o problema do consumidor, sendo a solução advinda da operadora e não da ANATEL.

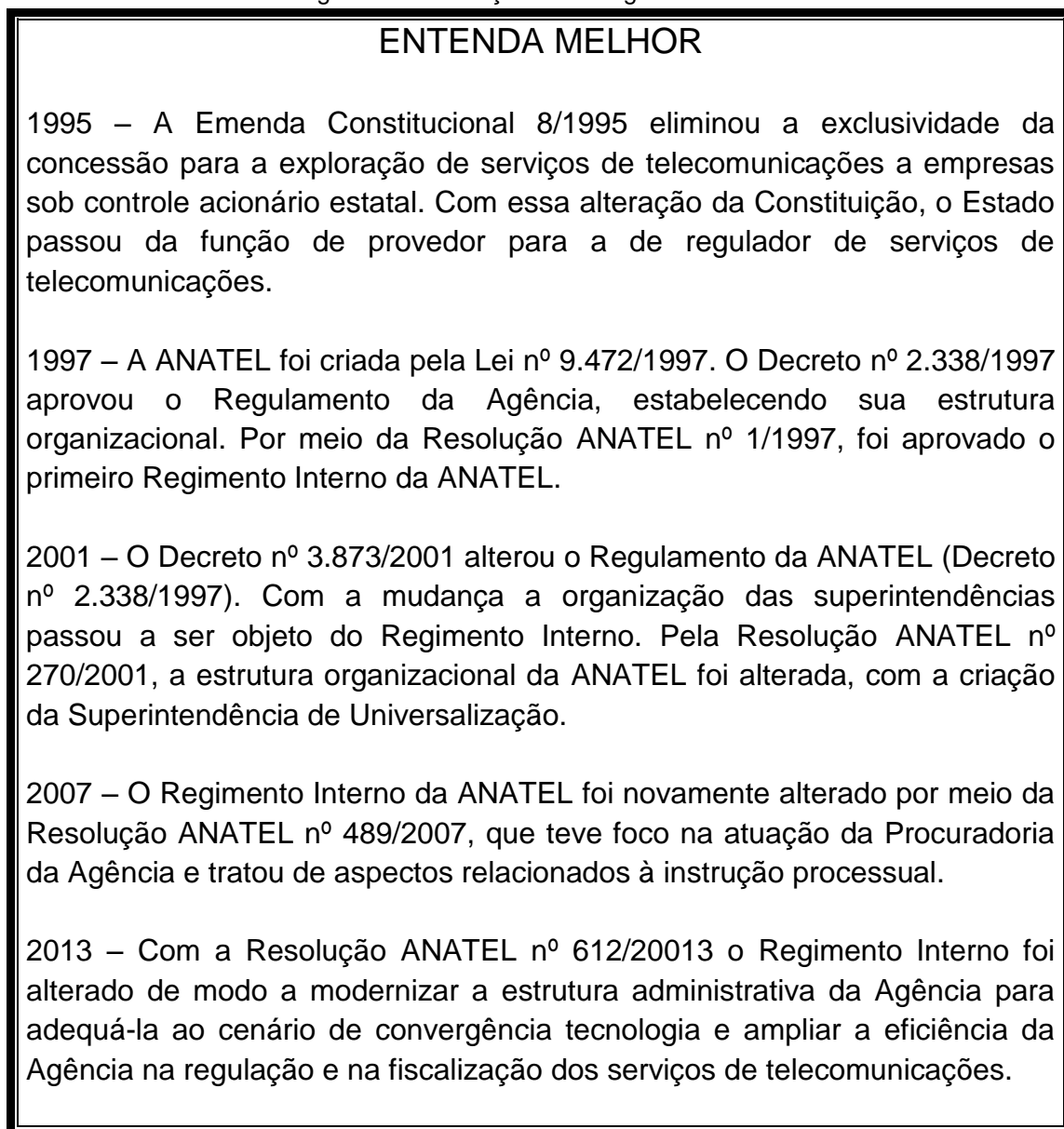
O Manual Explicativo – Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (2015) – indica que as operadoras respondam com qualidade em até cinco dias úteis as reclamações do usuário. A ANATEL monitora a quantidade, o motivo das reclamações contra cada operadora e o tempo que levou para responder, bem como, a qualidade das respostas. Tais dados visam a obtenção de dados fidedignos com relação à prestação de serviços das operadoras para:

- Calcular e divulgar o ranking das operadoras mais reclamadas, munindo a sociedade de conhecimento para poder comparar as empresas que melhor atendem as demandas dos consumidores;
- Identificar os principais problemas das operadoras e atuar de forma preditiva, aprimorando as regras existentes; e
- Encaminhar para a operadora de serviços a reclamação recebida e dar um prazo de cinco dias úteis para que a mesma entre em contato com usuário ou solucione a questão (ANATEL - CONSUMIDOR, 2016).

A Ouvidoria da ANATEL tem a função de atuar sobre as apreciações de críticas sobre atuação da Agência, o que não se confunde com os canais de atendimento ao consumidor (OUVIDORIA, 2016).

Para entender a evolução da agência, abaixo segue quadro cronológico das mudanças internas da ANATEL (ANATEL, 2013).

Figura 3 – Mudanças Cronológicas ANATEL



Fonte: ANATEL, 2013.

Em 1995, como apresenta na figura acima, foi o início da regulação pela concessão dos serviços de telecomunicações para empresas privadas. Em 1997, a Anatel aprova o seu organograma estabelecendo estruturas e práticas a serem adotadas e seguidas. Em 2001, houve a mudança de estrutura da Anatel, onde fica determinado que as superintendências fossem determinadas pelo Regimento Interno. Em 2007, a agência revoga a Resolução 270/2001 e aprova a 489/2007 do Regimento Interno quanto às práticas jurídicas e, em 2013 houve uma mudança de estrutura da agência, onde foram criadas algumas superintendências, inclusive a descrita neste trabalho, a Superintendência de Relações com Consumidores.

1.1.2 Agência Nacional de Saúde Suplementar – Planos de Saúde – ANS

A ANS surgiu pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, como órgão regulador, fiscalizador e de controle. Antes da implantação do SUS, a exceção ficava por conta do seguro de assistência à saúde e das seguradoras, cujo controle era subordinado à Superintendência de Seguros Privados (Susep), (ANS, 2016).

A saúde suplementar passou a conviver com o sistema público, consolidada no Sistema Único de Saúde (SUS), que surgiu a partir da Constituição Federal de 1988. Com o SUS, a saúde foi legitimada como um direito da cidadania, assumindo *status* de bem público (ANS, 2016).

Planos de saúde comerciais, com clientelas abertas, surgiram como planos coletivos empresariais através da modalidade *medicina de grupo* no ABC paulista, nos anos 1950 (ANS, HISTÓRICO, 2016). Hoje, o setor brasileiro de planos e seguros de saúde é um dos maiores sistemas privados de saúde do mundo (ANS, 2016) e, por ter um sistema com várias operadoras, a agência disponibiliza em seu site um ícone denominado *Carta de Serviços*, que disponibiliza opções para que o consumidor possa obter informações sobre o *rol* de procedimentos, convênios suspensos, índice de reajuste, entre outros (ANS, 2016).

Para a ANS, a regulação pode ser entendida como um conjunto de medidas e ações do Governo, que envolve a criação de normas, o controle e a fiscalização de segmentos de mercado explorados por empresas para assegurar o interesse público. Tem a missão de promover à defesa do interesse público, regular as operadoras, inclusive na relação prestadora e consumidor, e contribuir para desenvolvimento das ações de saúde no país (ANS, QUEM SOMOS, 2016).

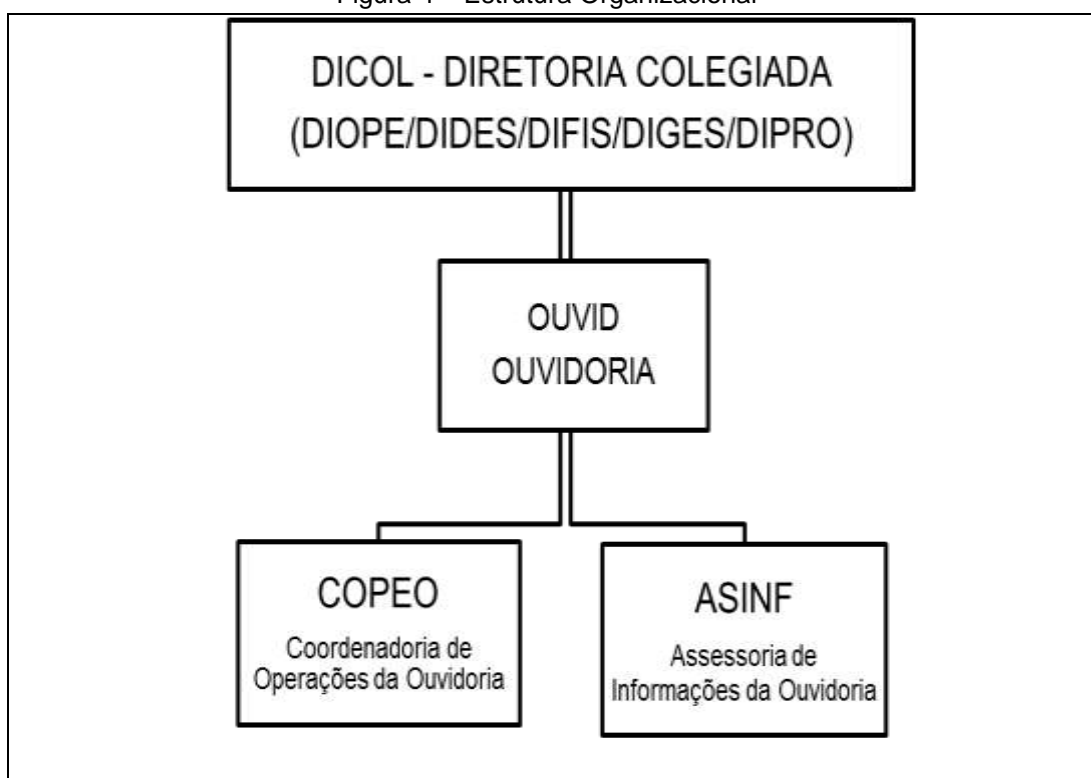
A estrutura organizacional para recepção das reclamações fica a cargo da *Fiscalização*, tendo como atribuições:

- Acompanhar e avaliar a atuação da ANS;
- Formular e encaminhar demandas recebidas aos órgãos competentes;
- Produzir relatórios com apreciações críticas sobre a atuação da ANS;
- Ouvir reclamações de qualquer cidadão relativas a infrações às normas de saúde suplementar;

- Comunicar ao diretor-presidente e aos demais diretores da ANS sobre infrações a normas de saúde suplementar;
- Receber denúncias de violações de direitos individuais ou coletivos de atos legais relacionados à saúde suplementar;
- Receber demandas dos agentes sujeitos ou não à regulação da ANS; e
- Promover a apuração das demandas recebidas e recomendar a adoção das providências necessárias.

A estrutura organizacional com relação aos consumidores está distribuída, conforme a Figura 4 – Estrutura Organizacional da ANS.

Figura 4 – Estrutura Organizacional



Fonte: ANS, 2015

As reclamações feitas no Canal de Atendimento podem ser analisadas também pela Ouvidoria, e a tratativa com relação à solução, ou proposta de soluções, é dirigida para os órgãos da Coordenadoria de Operações da Ouvidoria (Copeo), e da Assessoria de Informações da Ouvidoria (Asinf), onde são coletadas todas as informações para que a Diretoria Colegiada do órgão possa propor soluções ou regimentar o setor.

A Ouvidoria, segundo informações da ANS (2015), tem entre suas principais atribuições, a formulação e encaminhamento de demandas recebidas aos órgãos competentes, em especial, às diretorias da ANS; produção de relatórios com apreciações críticas sobre a atuação da ANS, encaminhando-os, em especial, à Dicol, ao Ministério da Saúde, e a outros órgãos dos Poderes Executivos e Legislativos.

1.1.2.1 Práticas da ANS

A ANS disponibiliza alguns canais de atendimento ao consumidor, via telefone, rede mundial de computadores e contato presencial. Por telefone, a ANS disponibiliza uma linha gratuita; por meio eletrônico, existe um formulário próprio que o consumidor preenche com os dados pessoais e qual o motivo da insatisfação. Presencialmente, o cliente também pode preencher o formulário que está disponível nos postos distribuídos pelas principais cidades em todo o território nacional.

Na Central de Atendimento ao Consumidor, a Agência disponibiliza algumas soluções para as dúvidas mais procuradas. Neste setor, o usuário tem a sua disposição, as regras que as operadoras devem seguir com relação aos planos de saúde, como cobertura, ressarcimento, medicamentos, entre outros.

A ANS também disponibiliza nesta área de Central de Atendimento ao Consumidor, regras que devem ser seguidas no registro das reclamações. Elas determinam que o usuário deva primeiro registrar a reclamação junto à operadora do plano de saúde e ter o número de protocolo da reclamação (ANS, CENTRAL DE ATENDIMENTO, 2016).

Caso não haja retorno dessa queixa inicial, o usuário tem o direito de entrar em contato com a agência para que esta venha a intervir nessa relação. Contudo, a ANS não resolverá o problema junto ao usuário, mas sim, com a operadora (ANS, CENTRAL DE ATENDIMENTO, 2016).

Neste mesmo canal de atendimento, no site da ANS, existe um ícone que detalha o prazo para atendimento dos serviços dos planos de saúde, como por exemplo, que consultas sejam marcadas em o prazo que varia de 7 a 14 dias, dependendo da especialidade médica, porém sem poder ultrapassar esse período (ANS, CENTRAL DE ATENDIMENTO, 2016).

Outro canal importante da Agência é o setor de *Mediação de Conflitos*, onde todas as reclamações registradas na reguladora são tratadas pela mediação de conflitos com alto percentual de resolução. Um exemplo da eficácia do canal de mediação, anunciada pela ANS:

A ANS alcança o índice de resolutividade de 85% das reclamações de consumidores por negativa de cobertura, tratadas pela Notificação de Investigação Preliminar – NIP. A cada cinco notificações recebidas pela ANS, quatro são resolvidas por mediação de conflitos (ANS, LINHA DO TEMPO, 2015).

Em março de 2014, a Agência Nacional de Saúde Suplementar divulgou que a mediação de conflitos para queixas não assistenciais entrará em vigor na semana do consumidor. A ANS separa as reclamações de natureza assistencial das reclamações de natureza não assistencial. Queixas não assistenciais englobam reajustes, rescisão unilateral de contrato, o não envio da carteirinha do plano de saúde, entre outros.

Essa é uma das novas práticas da ANS com relação a queixas dos consumidores que não têm relação direta com a natureza assistencial dos planos de saúde. Queixas assistenciais são os descumprimentos de prazos de agendamento de consultas, exames e cirurgias, negativa de autorização e dificuldade para recebimento de reembolso (ANS, 2016).

A regra dita que as operadoras terão o prazo de dez dias para solucionar as questões sobre os temas de reajustes, contratos e redes credenciadas. Quanto à mediação em relação à assistência do plano de saúde, esta foi instituída em 2010.

O departamento de Mediação de Conflitos, quando acionado, tem a incumbência de solucionar o conflito entre as partes. Caso a operadora não resolva o problema, este departamento dá prosseguimento à apuração da demanda, o que levará à abertura de um processo administrativo para apurar o caso e, se necessário, pode levar à aplicação de multa contra a operadora de serviço.

A ANS, em 2014, pelo seu setor de Fiscalização, implantou a Notificação de Intermediação de Conflitos (NIP) para resoluções extrajudiciais, que acelerou o andamento de procedimentos com relação às notificações para as operadoras (ANS, 2015).

A ANS disponibiliza esses relatórios para conhecimento público, inclusive na sua página na internet; e recebe reclamações de qualquer cidadão, relativas a infrações às normas de saúde suplementar:

- Comunicar ao diretor-presidente e aos demais diretores da ANS sobre infrações a normas de saúde suplementar;
- Receber denúncias de violações de direitos individuais, ou coletivos, de atos legais relacionados à saúde suplementar, bem como qualquer ato de improbidade administrativa, praticados por agentes ou servidores públicos vinculados às atividades da ANS;
- Receber demandas dos agentes sujeitos ou não à regulação da ANS; promover a apuração das demandas recebidas e recomendar a adoção das providências necessárias; manter e garantir sigilo da fonte e proteção do denunciante, quando for o caso;
- Encaminhar o fato denunciado à Diretoria de Fiscalização quando se tratar de denúncia sobre infração à legislação da saúde suplementar; e Dar conhecimento imediato à PPCOR dos casos de denúncia de atitudes inadequadas ou atos ilegais, ilícitos e de improbidade administrativos praticados por agentes ou servidores públicos vinculados à ANS.

Para entender a evolução das mudanças da agência ANS, a Figura 5 – Mudanças Cronológicas ANS detalha os acontecimentos mais importantes relacionados aos consumidores (ANS, 2016).

Figura 5 – Mudanças Cronológicas ANS

2000	<ul style="list-style-type: none"> * Criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) pela Lei nº 9.961. * É formada a primeira diretoria colegiada.
2001	<ul style="list-style-type: none"> * Inauguração do Disque-ANS 0800 701 9656, está aberto um canal direto para o cidadão. * ANS cria o Sistema de Informações de Produtos (SIP) para acompanhamento da assistência prestada aos consumidores.
2003	<ul style="list-style-type: none"> * É publicado o Estatuto do Idoso, que provoca profundas mudanças no mercado de planos de saúde, especialmente na reformulação das regras para o reajuste por faixa etária. * Lançado o Índice de Reclamações no portal da ANS, com o objetivo de informar à sociedade as operadoras que tiveram o maior percentual de reclamações com indício de irregularidade no Disque ANS a cada mês.
2004	<ul style="list-style-type: none"> * É lançado o Caderno de Informação de beneficiários, operadoras e planos Dados do Setor, publicação trimestral, impressa e disponível no portal da ANS com dados sobre o setor.
2005	<ul style="list-style-type: none"> * Com a edição da RN nº 94, a ANS inicia o processo de implantação do conceito de promoção da saúde e prevenção de doenças na saúde suplementar, induzindo as operadoras a assimilarem uma nova forma de gestão preventiva e com foco na saúde do consumidor.
2007	<ul style="list-style-type: none"> * A ANS assina o primeiro de uma série de Acordos de Cooperação Técnica com órgãos de defesa do consumidor. * A ANS desconcentra as ações administrativas e decisórias de fiscalização, dando mais autonomia aos 12 Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização (Nuraf) distribuídos pelo Brasil. O tempo entre o recebimento da reclamação do consumidor e a decisão do processo cai em 40% no primeiro ano.
2009	<ul style="list-style-type: none"> * ANS implementa a portabilidade de carências no mercado de saúde suplementar. Com isso, os beneficiários de planos individuais contratados a partir de janeiro de 1999 ou adaptados à Lei nº 9.656, de 1998 ganharam o direito de mudar de plano de saúde sem a necessidade de cumprir nova carência.
2010	<ul style="list-style-type: none"> * Criado o procedimento de Notificação de Investigação Preliminar – NIP, instrumento que visa a solução de conflitos entre consumidores e operadoras de planos privados de saúde, nas situações de negativa de cobertura informadas pelos consumidores à ANS.
2011	<ul style="list-style-type: none"> * Em normativos com foco no consumidor, os destaques são: RN nº 259, que define prazos máximos para o atendimento de beneficiários de planos de saúde. * Criação Espaço do Consumidor e reorganização de todo o conteúdo do portal visando o consumidor.
2012	<ul style="list-style-type: none"> * Suspensa a comercialização de planos de saúde pelas operadoras que descumpriram os prazos, de acordo com critérios de avaliação da Agência.
2013	<ul style="list-style-type: none"> * Estabelecida a obrigatoriedade de criação de ouvidorias pelas operadoras de planos de saúde - RN nº 323/2013. * Em março de 2013, a Agência duplica a capacidade de atendimento pelo Disque ANS 0800-7019656 para facilitar o acesso dos consumidores.
2014	<ul style="list-style-type: none"> * Em março de 2014, a NIP passou a ser denominada Notificação de Intermediação Preliminar, e passou a ser o instrumento inicial de análise de todas as demandas de reclamação cadastradas na ANS. A medida visa a garantir um canal eficiente e célere de mediação ativa de conflitos, bem como a ampliar a alta resolutividade da NIP assistencial, já alcançada atualmente para as demandas de natureza não-assistencial.
2015	<ul style="list-style-type: none"> * ANS divulga a nova metodologia, indicadores, do Programa de Monitoramento da Garantia de Atendimento, que avalia o cumprimento dos prazos de consultas, exames e cirurgias e as negativas de cobertura.

Fonte: Elaborada pela autora, 2016

A mudança mais recente da ANS publicada em 25 de setembro de 2015 foi à nova metodologia de cálculo dos indicadores das reclamações dos consumidores. O Quadro 3 demonstra como eram calculados os indicadores das reclamações das operadoras e como ficou.

Quadro 3 – Diferenças de Cálculo de Indicadores ANS

	COMO ERA	COMO FICOU
INDICADORES	1 indicador: Índice de Reclamações	3 indicadores complementares: Índice Geral de Reclamações (IGR), Percentual de Finalização Assistencial (PFA) e Índice de Abertura de Processo Administrativo (IAP)
CÁLCULO	$IR = \frac{\text{Reclamações}}{\text{Média do número de beneficiários dos últimos 6 meses}} \times 10.000$	$IGR = \frac{\text{Total de Reclamações}}{\text{Média do número de beneficiários}} \times 10.000$ $PFA = \frac{\text{Total de reclamações assistenciais finalizadas}}{\text{Total de reclamações Assistenciais}} \times 100$ $IAP = \frac{\text{Total de reclamações com abertura de processo}}{\text{Média do número de beneficiários dos últimos 3 meses}} \times 10.000$
RECLAMAÇÕES CONSIDERADAS DO CÁLCULO	<ul style="list-style-type: none"> • Reparação Voluntária e Eficaz • Núcleo • Não procedentes • Reclamações procedentes sobre outros temas, encaminhadas diretamente aos Núcleos para análise • Demandas em andamento 	<p>IGR = Reparação Voluntária e Eficaz, Inativas, Não Procedentes e Núcleo</p> <p>PFA = Reparação Voluntária e Eficaz, Inativas e Não Procedentes</p> <p>IAP = Demandas NIP encaminhadas ao Núcleo</p>
RECLAMAÇÕES EXCLUÍDAS DO CÁLCULO	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas não procedentes • Não se aplica 	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas em andamento • Não se aplica • Exceção • Retorno de Fluxo
UNIVERSO DE OPERADORAS ANALISADAS	São incluídas operadoras com média de beneficiários superior a 100. Não são incluídas as demandas de Administradoras de Benefícios (não há beneficiários).	<ul style="list-style-type: none"> • O critério foi mantido
PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	Mensal, a partir de dados dos últimos 6 meses	Mensal, a partir de dados dos últimos 3 meses

Fonte: ANS, 2016.

Essa mudança ocorrida na ANS (2015) foi para melhorar a transparência e demonstrar a evolução dos regulamentos que tratam das reclamações de consumidores.

Uma demonstração dessa mudança, transparência e evolução dos regulamentos, demonstra ter sido eficaz no quarto trimestre de 2015, quando a ANS publicou que “em análise das 16.734 reclamações relacionadas à cobertura, segundo o gerente-geral de regulatória de estrutura, senhor Rafael Vinhas, mais de 90% das queixas foram solucionadas pela mediação da agência reguladora com agilidade” (DIÁRIO DE PERNANBUCO, 2016).

O que se pode observar das agências reguladoras, ANATEL e ANS, por serem órgãos reguladores e fiscalizadores, têm características legais muito semelhantes. Contudo, quando se trata da recepção das reclamações dos consumidores sobre a prestação de serviço ofertada pelas operadoras nota-se uma diferença quanto a departamento específico direcionado ao consumidor.

ANATEL deixa explicitada em seu organograma o departamento Superintendência da Relação com Consumidores, já ANS demonstra em seu organograma departamentos que recepcionam as reclamações, mas não evidencia especificamente aquele em que é direcionado as reclamações dos consumidores.

As agências têm suas estruturas organizacionais, organograma, que regem como as informações são tramitadas entre os departamentos e, neste caso, as reclamações dos consumidores.

1.2 Revisão Bibliográfica

A importância acerca das reclamações dos consumidores relacionadas aos serviços prestados em telefonia móvel e de saúde suplementar fez-se uma pesquisa onde buscou-se em artigos acadêmicos com correspondência ao tema, contudo quando se fala de agências reguladoras e consumidores existe um campo fértil de pesquisas que variam nas áreas de regulação, jurídica, marketing, ciência política e direito econômico.

Abranches (1999); Ministério da Saúde (2002; 2004) e Nogueira (2002); apontam em relação ao tema da regulação, agências reguladoras, ANS e ANATEL, em sua maioria, aos problemas relacionados à forma jurídica e de suas ações de controle gerando reflexos no consumidor.

Para as bases de pesquisas, utilizou-se a mesma metodologia de busca, inserindo as palavras-chave em separado e em conjunto para obter resultados mais

fidedignos. Foram encontrados 3.800 artigos acadêmicos sobre agências reguladoras, das bases ProQuest, Google Acadêmico e Capes, com artigos com ênfase na base jurídica da criação das agências reguladoras de autores como Abrucio & Pó (2006), Becaro (2013), Albuquerque; Fernandes; Machado (2011), Ocké-Reis (2006), Campos; Ávila; Junior (2000), Heber & Ficher (2000), Fortes; Lorencet; Costa Bonamigo; Jesus (2013), Menezes (2012), Silva (2006), Ramalho (2007), Ramos (2005), Mendonça (2012), Barone (2003) e Tavares (2012).

Foram encontrados 24 artigos nessas bases de pesquisa com temas com ênfase jurídica da formação das agências reguladoras como, Araújo (2007), Oliveira (2007), Lustosa da Costa (1999), Godoy (2008), Grotti (2006), Rodrigues (2005), Amaral (2014), Faraco; Nunes; Coutinho (2014), Figueiredo (1985), Oliveira (2009), Oliveira (2007) e Saraiva (2012) e Bagnoli (2010) e outros autores em que as pesquisas focalizam em direito econômico, como Soares (2004), Torreão (2011) e Salgado (2003).

Muitos trabalhos na área de marketing que discorrem sobre os direitos dos consumidores, das relações de consumos e como os órgãos de defesa atuam para tentar minimizar os danos causados pelas organizações, sejam elas públicas ou privadas, apresentam tão somente as estratégias competitivas de fidelização (MACIEL, 2004; QUEIROZ, 2012; STORCH, 2004; PEREIRA & BIANCHINI, 2013). Existem trabalhos também na área do Direito onde se examinam os direitos dos consumidores e a relação do Código do Consumidor com as efetivas políticas públicas para redução de litígios (TAWIL, 2009; TOLEDO, 2010; WALVIS, 2012).

Foram encontramos artigos na área de Ciências Política com ênfase em Políticas Públicas, como os autores, Laender (2009), Oliveira (2011), Viana (1996), Botelho (2001), Souza (2003), Farias (2005), Campanário & Reischstul (2003), Oliveira (2005), Fonseca (2013), Alves (2008), Abreu *et al.* (2010), Ryngelblum; Hanania; Onusic (2014), Kaufman (1998), Frey (2000), Taylor (2007), Kowarick (2003), Santos (2008) e Landi (2006).

A análise feita sobre as demandas judiciais nos sites da ANATEL, da ANS, dos PROCONS e da SENACON, observa-se um aumento das reclamações dos consumidores pela insatisfação quanto às resoluções dos problemas e verificando o crescente aumento dessas reclamações, propõe-se entender como elas são tratadas e resolvidas por cada agência reguladora no sentido de solucionar os conflitos dos usuários dos serviços das operadoras de telecomunicação e de saúde

suplementar, e identificar a influências dos órgãos governamentais e não governamentais na elaboração das políticas públicas das agências reguladoras.

Satisfazer o equilíbrio entre as duas pontas é encargo das agências reguladoras que intervêm na formulação das políticas públicas para resolver os conflitos. Tal formulação segue procedimentos que dependem das práticas e estruturas de cada agência.

Tanto nos artigos já mencionados acima como nos sites das agências, dos PROCONS, da SENACON, e dos órgãos de defesa do consumidor não governamental, observa-se uma lacuna de estudos em relação ao tema proposto, o de analisar as lógicas institucionais - as estruturas, práticas e valores das ANATEL e a ANS na resolução das reclamações dos consumidores e, como os órgãos de proteção dos consumidores, sejam governamentais ou não governamentais, influenciam nas soluções dessas solicitações feitas pelos consumidores utilizando como base de análise teórica o Novo Institucionalismo.

1.3 Questão de Pesquisa

Analisar as lógicas institucionais por meio das práticas, estruturas e valores adotados pelas agências reguladoras ANATEL e ANS para atender as solicitações e reclamações dos consumidores.

1.4 Objetivo Geral

Examinar as agências reguladoras ANATEL e ANS no atendimento às reclamações dos consumidores e na elaboração de regulamentações visando às orientações para os setores correspondentes.

1.5 Objetivos Específicos

- Analisar as lógicas institucionais das agências reguladoras ANATEL e ANS e
- Observar se os órgãos de proteção e defesa do consumidor governamental e não governamental podem influenciarn as mudanças das lógicas institucionais e nas proposições de regulamentações quanto ao atendimento das solicitações e reclamações dos consumidores.

Este trabalho está estruturado em: contextualização do tema, justificativa, questão de pesquisa, objetivo geral, objetivos específicos, fundamentação teórica com abordagem do institucionalismo, metodologia, resultado, discussão, conclusão, apêndices e anexos do estudo.

1.6 Justificativa

O aumento expressivo da oferta de prestação de serviço em telefonia móvel e dos planos de saúde suplementares os consumidores desses serviços, que por vezes não são atendidos a contento, as reclamações também tiveram suas demandas aumentadas, e, portanto a necessidade da análise da relação entre as *agencias reguladoras--consumidores-operadoras* para chegar-se ao equilíbrio entre a prestação de serviço e a satisfação do consumidor quanto à telefonia móvel e de planos de saúde suplementar é de entender como as estruturas e as práticas institucionais das agências são relevantes para tentar minimizar os conflitos.

Este trabalho torna-se significativo, pois pode contribuir com a pesquisa das lógicas institucionais – práticas, estruturas e valores (legitimidade) das agencias reguladoras relacionadas às reclamações dos consumidores e as mudanças dessas lógicas que sofrem influencias dos órgãos de proteção e defesa do consumidor governamental e não governamental.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo pretende apresentar o referencial teórico do “Novo Institucionalismo”, que justifica como as práticas e estruturas das instituições podem ser constituídas, estabelecidas ou modificadas com legitimidade.

2.1 Institucionalismo

O arcabouço deste referencial teórico versa sobre como as instituições surgem, se estabelecem e se modificam mediante as influências dos atores do campo institucional. Essas influências podem surgir pela motivação de mudança ou de legitimação de uma prática, ou de estrutura, ou ainda para atender as solicitações de um grupo ou da sociedade.

Busca-se explicar por meio dos conceitos do *Institucionalismo* como as agências reguladoras mudam suas práticas e estruturas, e como elas e suas ações são legitimadas, e se sofrem influências externas para tais mudanças.

Estácio (2009, *apud* SCOTT, 2001) entende que existem três pilares que sustentam o arranjo institucional: o primeiro refere-se à regulação do ambiente institucional no qual são constituídas as leis, normas e regras instituídas de modo formal, e que norteiam os comportamentos. O segundo refere-se ao componente cognitivo, que reflete a percepção e o entendimento das categorias sociais profundamente arraigadas. E, o terceiro pilar é o componente normativo, que indica as diferentes orientações informais desenvolvidas por distintos ambientes sociais, como associações, movimentos sociais e corporações.

O Quadro 4 exhibe tais pilares de como são entendidas pelo universo social as dimensões regulatória, normativa e cultural-cognitiva.

Quadro 4 – Pilares da Teoria Institucional

Condutores	Pilares		
	Regulativos	Normativos	Culturais-Cognitivos
Sistemas Simbólicos	Regras, Leis	Valores, Expectativas	Categorias, Tipificações, Esquemas interpretativos.
Sistemas Relacionais	Sistemas de Governança, Sistema de Poder	Regimes; e Sistemas de Autoridade.	Isomorfismo Cultural, Identidade
Rotinas	Protocolos, Procedimentos Padrões de Operações	Tarefas; Papeis; e Obediência às Obrigações	<i>Scripts</i>
Artefatos	Controle, Técnicas de Planejamento	Processos de Mensuração, Acumulação, Comunicação de Informação	Logomarca

Fonte: ESTÁCIO (2009, p. 23 *apud* SCOTT, 2001, p. 77).

O quadro 4 traz de forma sucinta os conceitos da Teoria Institucional, Estácio (2009, *apud* SCOTT, 2001), de modo a demonstrar os pilares que compõem os arranjos institucionais.

Machado-da-Silva (2011), traz a sua contribuição na definição dos três pilares da teoria institucional, na visão do autor Scott (2008), o pilar regulativo abrange as regras e as leis nos mecanismos formais e nos informais têm-se os costumes e a tradição. No pilar normativo são as metas, objetivos e como as atividades deverão ser executadas. E, no pilar cognitivo referem-se aos comportamentos, percepções e interpretações culturais envolvidos tanto da sociedade quanto do ambiente organizacional.

O autor Scott (2008, p. 48) “as instituições abrangem elementos reguladores, normativos e culturais-cognitivo que, junto com atividades e recursos, provêm estabilidade e significado para a vida social”.

As instituições surgem, DiMaggio e Powell (1991, p.135), “quando elas conferem benefícios maiores que os custos de transação incorridos na criação e na sua manutenção” e, dessa forma, minimizam os conflitos e ordenam setores da sociedade ou surgem para legitimar práticas e estruturas comumente utilizadas pela sociedade ou por grupos da sociedade.

As práticas e estruturas estão sujeitas às mudanças, contudo essas mudanças podem trazer consequências difíceis, porque deixam de serem rotinas até que haja adaptação dessas para o novo contexto (DIMAGGIO, 1991).

Na visão de DiMaggio & Powell (1991, p.131), os modelos nem sempre são adequados para todas as empresas. Contudo, muitas delas decidem mudar

experimentando modelos que foram legitimados em outras organizações, sem analisar se este é o mais adequado e eficiente para a sua estrutura, simplesmente buscando, por seu intermédio, a sua legitimação, com vistas a obter os mesmos resultados.

O novo Institucionalismo na análise organizacional conclui que existe homogeneidade marcante das práticas e das estruturas institucionais. (DIMAGGIO & POWELL, 1991; MEYER & ROWAN, 1991).

Esse trabalho seguirá como modelo teórico os três Pilares da Teoria Institucional e assim será possível analisar se as duas agências reguladoras guardam um grau de homogeneidade entre suas práticas e estruturas.

2.1.1 Lógicas Institucionais

As lógicas institucionais são constituídas pelas práticas, estruturas e valores, sendo essas as que definem as instituições. Assim, para iniciarmos a discussão sobre práticas institucionais, é importante definir primeiramente as lógicas institucionais.

Costa e Melo (2012, p. 3 *apud* LOUNSBURY, 2007) com relação às lógicas institucionais afirmam que “antes enfatizavam o conceito de isomorfismo quando se referiam as práticas e as estruturas, ou seja, pela imitação delas. E, após, passaram a enfatizar a compreensão de como o conflito entre múltiplas lógicas institucionais serve de suporte para a mudança”.

As autoras Costa e Mello (2012, *apud* FRIEDLAND & ALFORD, 1991, p. 248) ainda conceituam que as “lógicas institucionais são sistemas simbólicos, maneira de ordenar a realidade, tornando assim a experiência no tempo (anos) e espaço (campo)significante”.

As autoras (2012, p. 7) trazem definições de lógicas institucionais de diferentes abordagens. Como de Alfred & Friedland (1985) no estudo das lógicas institucionais pela ótica da contradição entre crenças e práticas do capitalismo, do estado burocrático e da democracia política. Outros autores, Scott; Mendel; Pollack,(1997); Thornton & Ocasio (1999); Thornton (2002),apresentam suas pesquisas no entendimento de como as lógicas institucionais operam sobre outras dentro de um campo, e, desta maneira iniciando conceitos frutíferos na identificação de estruturas e processos que funcionam no campo organizacional. Dessa forma, a

lógica institucional prevalecente em determinado campo pode ser o resultado do conflito de lógicas de mercado (empresas), públicas (governo, inclusive agências reguladoras) e sociais (organizações da sociedade, por exemplo, de proteção ao consumidor).

Para Bonfim, Abib e Gonçalves (2013), as lógicas institucionais “são o conjunto de práticas materiais e construções simbólicas” que constituem os princípios de organização dos arranjos institucionais, sendo “simbolicamente fundamentadas, organizacionalmente estruturadas, politicamente defendidas, técnica e materialmente restritas e, conseqüentemente, possuem limites históricos específicos” (2013, p. 3 *apud* FRIEDLAND & ALFORD, 1991, p. 61).

Bonfim *et al.* (2013 *apud* DIMAGGIO & POWELL, 1983) afirmam que práticas e estruturas são elementos materiais, a identificação e a significação são elementos simbólicos derivados da herança do trabalho de Meyer e Rowan (1977).

Costa e Melo (2012, p. 7 *apud* SCOTT; MENDEL; POLLACK, 1997), em estudo sobre lógicas institucionais em campo organizacional evolutivo, conceituam como **lógica** não somente os sistemas interrelacionais como regras, valores e normas, mas também as práticas como rotinas, rituais e soluções estratégicas.

Assim pode-se dizer que as lógicas institucionais ocorrem dentro de um campo organizacional, onde “organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida de vida institucional: fornecedores chaves, consumidores de recursos ou de produtos, agências reguladoras, e outras organizações que produzam serviços ou produtos similares”(DIMAGGIO& POWELL, 1983, p.148).

As lógicas institucionais, dentro dessa pesquisa, são entendidas em um campo organizacional onde as agências reguladoras, os órgãos de defesa dos direitos dos consumidores, os consumidores e as prestadoras de serviços atuam. Sendo assim, o conceito de campo organizacional trazido pelos autores Bonfim *et al.* (2013, p.6*apud*SCOTT,1994)“uma comunidade de organizações que compartilham de um sistema de significados comum, da qual os participantes interagem mais frequente e necessariamente entre si do que com atores de fora do campo”.

E, para a análise das lógicas institucionais das agências reguladoras serão utilizados os conceitos dos autores, Scott; Mendel; Pollack, (1997); Thornton & Ocasio (1999); Thornton (2002), de que as lógicas institucionais operam sobre outras dentro de um campo, e, elas podem prevalecem o conflito entre elas.

2.1.2 Práticas Institucionais

Para Trevisan *et al.* (2012, *apud* TOLBERT & ZUCKER, 1998, p.197), o Institucionalismo propõe que o ambiente exerce influência sobre a organização, e o ser humano não é totalmente consciente das forças institucionais, na medida em que suas decisões são condicionadas por estruturas socioambientais.

Para os autores Powell e DiMaggio (1991, *apud* YONG, 1986, p.107) práticas institucionalizadas “consistem em papéis facilmente identificáveis juntamente com um conjunto de regras ou convenções que regem as relações entre ocupantes desses papéis”.

Trevisan *et al.* (2012, *apud* MEYER & ROWAN, 1977), entendem que as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevalentes e institucionalizados na sociedade. Os autores enfatizam que organizações que incorporam as práticas e procedimentos tendem a aumentar sua legitimidade e perspectiva de sobrevivência.

Os autores Félix, Guarido e Gonçalves (2012, *apud* KOSTOVA & ROTH, 2002) entendem práticas como processos e procedimentos rotineiros da organização que coordenam as funções, e que estas são influenciadas por atores internos e externos à organização. Ainda para esses autores (*apud* TOLBERT & ZUCKER, 1993), práticas ou procedimentos podem ser institucionalizados quando acontecerem por legitimação ou por aplicação da lei.

Os autores Rossoni e Machado-da-Silva (2010, *apud* ALBUQUERQUE & MACHADO-DA-SILVA, 2009, p. 632) afirmam que as práticas são “ações sociais regularizadas e recorrentes que continuamente constroem e reconstroem a organização como um sistema social espaço temporalmente delimitado”.

Na visão dos autores Ryngelblum, Vianna e Onusic (2013, p.4), as práticas:

[...] podem surgir dentro de um grupo que percebe e aceita os significados relacionados a tais atividades, mas pode ficar restrita dentro deste grupo por um longo período. Estes podem, mais tarde, se expandir, pouco a pouco, para o resto da sociedade, dependendo de sua aceitação progressiva por outros setores. (2013, p. 4).

O que se pode analisar é que os autores são unânimes em afirmar que as práticas são as formas materializadas dos objetivos da organização. Uma vez que

tais práticas ganham legitimidade, outros integrantes do campo as imitam e aceitam indiscriminadamente sua validade valor (BEUREN & MACOHON, 2010 *apud* FLECK, 2006).

Felix, Guarido e Gonçalves (2012 *apud* KOSTOVA & ROTH, 2002) definem práticas como uma experiência repetidamente para nortear a atividade reproduzida ao longo do tempo, inspirada pelo contexto histórico, por indivíduo, interesses e atos da organização.

Rossetto e Rossetto (2005, *apud* MACHADO-DA-SILVA & GONÇALVES, 1999) destacam que as organizações interagem com seu ambiente à procura de legitimação. As estratégias escolhidas e as decisões empreendidas são influenciadas por uma inércia ambiental, no que concerne a conformidade às regras, às normas e às crenças (mitos) institucionalizadas que entram em conflito com critérios de eficiência. Este posicionamento gera uma lacuna entre a estrutura formal e as práticas realmente adotadas.

Coraiola, Mello e Jacometti (2012 *apud* SCOTT; DAVIS, 2008) analisam que tanto as práticas institucionais influenciam as ações das organizações como também as ações das organizações podem confluir para consolidar o campo organizacional.

Nos estudos sobre práticas os autores, Felix *et al.* (2015, p. 394 *apud* THORNTON & OCASIO, 1999) apresentam “três processos relacionados: transposição, tradução e teorização”:

A transposição é o processo pelo qual os atores selecionam e transportam essas práticas por um campo institucional. (FELIX *et al.*, 2015, p. 394 *apud* THORNTON & OCASIO, 1999).

A tradução se efetiva quando os atores se apropriam das práticas começando a usá-las no seu contexto, modificando e adaptando de acordo com suas necessidades. (FELIX *et al.*, 2015, p. 394 *apud* CZARNIAWSKA & JOERGES, 1996).

A teorização é o ato de generalizar uma tradução de forma que a prática possa ser difundida de um campo organizacional a partir de categorias e justificativas de causa e efeito. (FELIX *et al.*, 2015, p. 394 *apud* CZARNIAWSKA & JOERGES, 1996; STRANG & MEYER, 1994).

As práticas institucionais sejam elas de transposição, tradução, teorização ou pela reprodução de mitos de ambientes institucionalizados, são exercidas, de alguma maneira, em estruturas formais.

Em suma, as práticas institucionais serão analisadas à luz dos conceitos dos autores Meyer e Rowan trazidos por Trevisan *et al* (2012) e Thornton e Ocasio pelos autores Felix *et al* (2015) por integrar aos Três Pilares da Teoria Institucional.

2.1.3 Estrutura Institucional

Para Meyer e Rowan, a estrutura formal de uma organização em parte se confunde com as atividades de trabalho do dia a dia. Eles entendem que as organizações são percebidas como “sistemas de atividades coordenadas e controladas que surgem quando o trabalho é incorporado em redes complexas de relações técnicas que atravessam fronteiras” (1991, p. 861).

Seguindo na mesma linha de entendimentos dos atores, as estruturas formais de numerosas organizações reproduzem os mitos de seu ambiente institucionalizado ao invés da efetiva premência das atividades do trabalho.

Para Meyer e Rowan (1991, *apud* SCOTT, 1975, p.862), a estrutura formal, na teoria racional, é “considerada a forma mais eficaz para coordenar as redes de relações complexas envolvidas em atividades técnicas ou de trabalho”.

Prosseguindo, os autores afirmam que as organizações formais nas sociedades modernas derivam suas práticas e estruturas dos entendimentos vigentes na sociedade:

Nas sociedades modernas, os elementos da estrutura formal racionalizada estão profundamente enraizados, e refletem entendimentos generalizados da realidade social. Muitas das posições políticas, programas e procedimentos das organizações modernas são impostos pela opinião pública, pelos pontos de vista dos componentes importantes, por legitimação do conhecimento por meio do sistema educacional, pelo prestígio social, pelas leis e pelas definições de negligências e prudências utilizadas pelos tribunais. Tais elementos de estrutura formal são manifestações de regras institucionais poderosos que funcionam como mitos altamente racionalizados que são obrigatórias para organizações. (MEYER ROWAN, 1991, p. 893)

Ainda para esses autores, as estruturas e práticas organizacionais são interdependentes e refletem em grande parte o entendimento social e técnico presente na sociedade.

Não são apenas as profissões, programas e tecnologias que são institucionalizados, outras atividades como vendas, produção, e publicidade são

formas de institucionalizar práticas e estruturas que venham a ser legitimadas pela sociedade (MEYER & ROWAN, 1991).

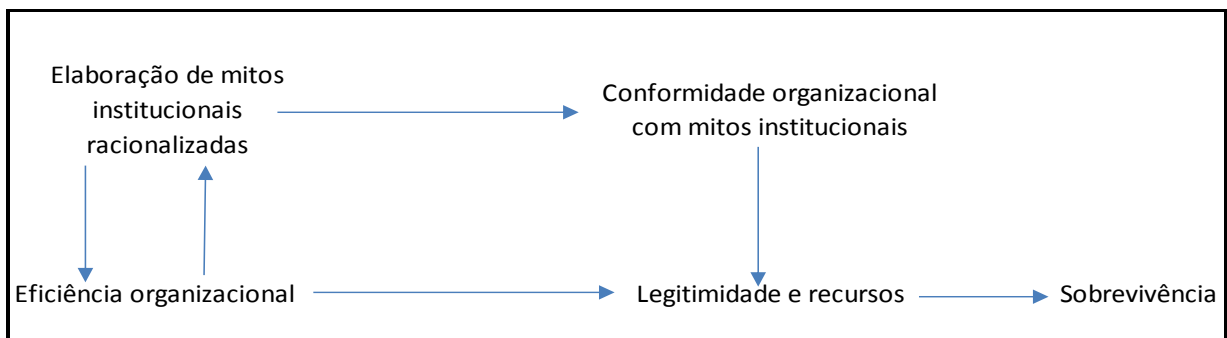
Esses autores entendem que as sociedades modernas estão baseadas em burocracias racionalizadas por dois motivos; um, porque redes de relações se tornam cada vez mais complexas em sociedades que se modernizam, e dois, as sociedades modernas estão sobrecarregadas de regras institucionais que atuam como mitos.

Os autores Meyer e Rowan (1991) entendem também que a opinião pública, os diferentes tipos de credenciamento, a lei e os sistemas de ensino podem interferir no modo como as organizações integram novas estruturas, se as tornarem mais vantajosas e necessárias.

Para Meyer e Rowan (1991) as estruturas que estão em conformidade com as regras institucionais tendem a serem consideradas sensatas, racionais e legítimas. E, por outro lado, as organizações que negligenciam ou omitem essas estruturas são menos suscetíveis à legitimação, o que pode causar elevação de custos.

A Figura 6 demonstra graficamente as alegações feitas pelos autores com relação às estruturas e mitos institucionalizados para a sobrevivência das organizações.

Figura 6 – As origens e elaboração de estruturas organizacionais formais



Fonte: Meyer e Rowan, 1991, p. 1091: Organization survival.

Ainda segundo Meyer e Rowan (1991, *apud* DOWLING & PFEFFER, 1975; MEYER & ROWAN, 1978) as organizações que demonstram estruturas formais e que seguem os preceitos dos mitos em ambientes institucionalizados certificam-se que estão agindo de forma correta e assim são aceitas pela coletividade tornando-as legítimas e, por conseguinte sua sobrevivência.

As estruturas institucionais seguem o modelo dos Três Pilares da Teoria Institucional, sendo que no pilar regulativo, Corse (2003, p. 29-30) entende que as bases para a legitimidade da estrutura consistem em regras, leis e sanções, que neste contexto são importantes para constatar quais preceitos regulam a conduta dos atores, e como eles modificam e influenciam convívios e estruturas dentro da rede (CORSE & KLIJN, 2001).

Em relação ao pilar normativo, as estruturas normativas Corse (2003, p. 33, *apud* MARCH & OSLESEN, 1989, p. 198) definem metas e objetivos, bem como os meios apropriados para alcançá-lo, enraizados numa lógica de conveniência, percebidas e representadas de forma prescritiva, incorporadas na rotina diária, por diferentes atores em diferentes posições sociais ou papéis.

Para Corse (2003, p. 33 *apud* SCOTT, 1995, p. 33) a legitimidade da estrutura normativa é sustentada à medida que se consideram valores e normas, bem como aspectos morais e alinhamento cultural.

Já no pilar cognitivo Corse (2003, p. 35 *apud* SCOTT, 1995) define que “as organizações podem conviver com as diferentes estruturas institucionais que, incorporadas aos diversos mecanismos de pressão, estabelecem critérios para a avaliação da legitimidade das ações”.

Desse modo, a estrutura institucional estabelece a distribuição de função e atividades e, para tanto, essas lógicas institucionais práticas, estruturas e valores culturais, são pilares que podem vir a sustentar a legitimidade das organizações.

Desta feita, considera-se o conceito das estruturas institucionais do autor Corse (2003) por considerar pertinente à Teoria Institucional – Três Pilares para se estudar as lógicas institucionais.

2.1.4 Legitimidade

As organizações estão inseridas na sociedade e recebem sua influência, pois são organismos sociais impactados por normas, práticas e símbolos que a sociedade acredita serem válidos, funcionais e corretos. O funcionamento das organizações depende da aprovação da sociedade a fim de evitar críticas e pressões para mudanças, ou a negação de recursos (MEYER & ROWAN, 1991).

A legitimidade busca a aprovação, concordância e incentivo para a realização, instalação e afirmação de uma organização e suas atividades, a partir de um

determinado julgamento a respeito de práticas e valores que influenciam e são influenciados pelos ambientes organizacionais, pelos atores e pelas instituições, que resultam de normas culturais, símbolos, crenças e rituais embasando o conceito de legitimidade organizacional.

Segundo Suchman (1995, p. 574 *apud* GINZEL; KRAMER SUTTON, 1992; NIELSEN & RAO, 1987; PERROW, 1970, p.574), “a legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade que são desejáveis e apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”.

Para os autores Wbatuba, Deponti e Seibert (2014, p. 8 *apud* SCHUMAN, 1995; O'DONOVAN, 2002) coadunam com o conceito de legitimidade de Suchman (1995), que as organizações se empenham para alcançar reconhecimento da sociedade as quais estão inseridas para atingir sua legitimidade e, para que isso aconteça, as instituições devem agir dentro de limites de comportamento aceitáveis pela sociedade para esta conceba credibilidade e, por conseguinte, a legitimidade.

No trabalho de Suchman (1995 *apud* MEYER & SCOTT, 1983 a; SCOTT, 1991), a legitimidade é entendida como decorrente de identificação entre a organização e seu ambiente cultural, entretanto, esses autores focam mais no cognitivo, sendo que as organizações alcançam a legitimidade mais pelo que é compreendido do que por aquilo que é desejado, ou seja, pela aceitação de uma configuração possível.

As organizações podem ser legitimadas mesmo quando existir desarmonia das normas sociais, isso pode acontecer porque essas divergências passam despercebidas (SUCHMAN, 1995) e, portanto, a legitimidade de uma organização é dependente de aprovação porque está mais vinculada no coletivo e, assim, torna-se independente da opinião individual.

A legitimidade institucional é constituída por meio de elementos culturais como símbolos, mitos e crenças, que permitem um entendimento e avaliação positiva do público (SUCHMAN, 1995) e, para tanto, o conceito exposto pelo autor coaduna com os da Teoria Institucional que sustenta o estudo das lógicas institucionais.

Desta feita, considera-se o conjunto de elementos que forma o modelo que é utilizado para fundamentar a pesquisa. As práticas, conforme os autores DiMaggio e Powell (1995) “consistem em papéis facilmente identificáveis juntamente com um

conjunto de regras ou convenções que regem as relações entre ocupantes desses papéis”. As estruturas, mediante os conceitos de Meyer e Rowan (1991, *apud* SCOTT, 1975, p.862), ...na teoria racional, é “considerada a forma mais eficaz para coordenar as redes de relações complexas envolvidas em atividades técnicas ou de trabalho”. E, a legitimidade, conforme o Suchman (1995, p. 574 *apud* GINZEL; KRAMER SUTTON, 1992; NIELSEN & RAO, 1987; PERROW, 1970, p.574), “a legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade que são desejáveis e apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste capítulo é apresentado o método de pesquisa que define o tipo de pesquisa, o objeto da análise, o processo de análise dos dados e a interpretação dos dados.

O propósito desta pesquisa foi analisar as lógicas institucionais, dentre as quais as práticas, as estruturas e os valores das agências reguladoras ANATEL e ANS com relação ao recebimento e solução das reclamações dos consumidores mais relevantes, telefonia móvel e planos de saúde, e como os consumidores, os órgãos governamentais ou não governamentais podem influenciar.

Para tanto, este trabalho adotou a metodologia de pesquisa qualitativa descritiva visando responder à questão de pesquisa sobre os procedimentos, valores, estruturas, normas, regras e legislação envolvida.

Para alcançar o objeto fim desta pesquisa foi utilizado estudo de caso como método de pesquisa qualitativa (YIN, 2010) que envolve o estudo de um caso dentro de um ambiente de contexto contemporâneo da vida real, das reclamações dos consumidores, onde os objetos de análise são as práticas, os procedimentos e estruturas envolvidas na regulação exercida pela ANATEL e ANS. O objetivo foi, uma vez identificadas diferenças de lógicas entre as reguladoras, entender as razões das mesmas.

Para elaboração do estudo de caso são necessários os protocolos que garantam a sua efetividade. Conforme Yin (2010, p.106): “[...]o protocolo é uma maneira importante de aumentar a *confiabilidade* da pesquisa de estudo de caso e se destina a orientar o investigador na realização da coleta de dados de um caso único”.

Assim, as proposições servem como bússola para direcionar as questões na preparação do protocolo do estudo de caso. Introdução ao estudo de caso e finalidade do protocolo são: questões, hipóteses e proposições do estudo de caso; estrutura teórica para o estudo de caso (reproduz o modelo lógico); papel do protocolo na orientação do investigador do estudo de caso (YIN, 2010, p.107).

O protocolo das pesquisas visa identificar inicialmente suas práticas atuais e propostas para verificar o atendimento às reclamações dos consumidores dos serviços de telefonia móvel e de planos de saúde, conforme indicados na ANATEL e na ANS. Para isso, a pesquisa buscou identificar os conceitos teóricos mencionados

no modelo teórico: lógicas institucionais que envolvem as práticas, estruturas, entendimentos acerca de como, quando e a quem reclamar. Além disso, sua legitimidade e efetividade, conforme indicado na Fundamentação Teórica pelos elementos culturais como símbolos, mitos e crenças do autor Suchman (1995).

Os apontamentos realizados nas entrevistas e nos levantamentos de informações de documentos questionaram se as práticas são legitimadas e se as políticas públicas refletem as reclamações dos consumidores que utilizam os serviços de telefonia móvel e de planos de saúde, e se existe influência dos órgãos governamentais e não governamentais para formulação das políticas públicas ou de mudanças das lógicas institucionais.

A coleta de dados foi feita de duas formas: 1) documental; e 2) por meio de entrevista, presencial, por endereço eletrônico ou por via programa de comunicação de voz e vídeo via rede mundial de computadores (Skype).

A coleta de dados documental para as práticas da ANATEL e da ANS foi efetuada por meio da pesquisa em documentos, mídias, relatórios das organizações, Leis, Regulamentos e ações dos atores que estejam envolvidos na definição.

Outra forma de coleta de dados foi através das entrevistas com os responsáveis pelo setor de reclamações dos consumidores dos órgãos reguladores do setor de telecomunicações e de saúde suplementar, das organizações civis não governamentais (IDEC), organizações públicas que tratam do direito do consumidor (PROCON e SENACON) e o depoimento de consumidores que tenham experimentado os procedimentos. As entrevistas foram presenciais, via programa de comunicação de voz e vídeo (Skype), via rede mundial de computadores e por endereço eletrônico (e-mail).

As entrevistas seguiram um protocolo de temas e perguntas abertas, onde o entrevistado pôde discorrer sobre o tema. A análise das informações foi feita com base na técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977) orientada pelos conceitos do modelo teórico. Ou seja, envolverá a identificação das atividades que compõem as: práticas de acolhimento, avaliação e intermediação de reclamações; identificação das estruturas envolvidas, os departamentos e as normas de atuação e os valores dos participantes compreendidos a partir dos seus entendimentos sobre as lógicas institucionais – práticas, estruturas e valores (legitimidade).

3.1 Protocolo de Pesquisa

Para o autor Yin (2010), o uso do protocolo é, de certa maneira, relevante para dar credibilidade na pesquisa de um estudo de caso e, dispõe a conduzir o observador na execução da coleta de dado de um caso único.

Segundo Yin (2010, p. 106-107), “o protocolo de estudo de caso deve ter as seguintes seções”:

- Uma visão geral do projeto de estudo de caso (objetivos e patrocínios do projeto, assuntos do estudo de caso e leituras relevantes sobre o tópico sendo investigado);
- Procedimento de campo (apresentação de credenciais, acesso aos locais do estudo de caso, linguagem pertencente à proteção dos participantes, fontes de dados e advertências de procedimento); questões do estudo de caso (questões específicas de estudo de caso que o investigador deve ter em mente na coleta de dados, estrutura das tabelas para séries específicas de dados e potenciais fontes de informações para responder cada questão) e;
- Um guia para o relatório de estudo de caso (esboço, formato para os dados, uso e apresentação de outra documentação e informação bibliográfica).

Quadro 5 – Protocolo de Pesquisa

PROTOCOLO DE PESQUISA
1. Questão de Pesquisa A questão do estudo de caso múltiplo é analisar as lógicas institucionais, práticas, estruturas e valores e como as agências reguladoras recebem, tratam e decidem sobre as solicitações das reclamações dos consumidores. Foram escolhidas as agências ANATEL e ANS por terem muitas reclamações registradas em seus ambientes virtuais, nos órgãos de proteção aos consumidores governamentais e não governamentais.
2. Estrutura Teórica Alicerça o Estudo de Caso. Novo Institucionalismo.
3. Coleta de Dados Por meio de publicações das próprias agências reguladoras, dos órgãos de proteção ao consumidor (governamental e não governamental). Por publicações de jornais de grande circulação, virtual ou físico. Por entrevistas semi-estruturadas, da forma de gravação e por e-mail, apresentadas nos apêndices.
4. Entrevistados. Colaboradores atuantes nas áreas de atendimento ao consumidor, sejam das agências e dos órgãos governamentais e não governamentais.
5. Reprodução das entrevistas Gravadas. Foram transcritas, integralmente.
6. Análise das Informações Coletadas A comparação das informações coletadas das entrevistas e documentos com a teoria adotada para elucidar a questão de pesquisa e seus objetivos.
7. Análise de Resultado Corroborar se a questão de pesquisa e seus objetivos foram ratificados pela fundamentação teórica.
8. Conclusão Avaliação concisa dos resultados, limitações do estudo pesquisado e proposta para novas pesquisas.

Fonte: Transposto de Yin (2010).

No quadro 5 – Protocolo de Pesquisa descreve os pontos importantes da pesquisa e norteia o pesquisador de forma concatenada.

3.2 Descrição e Método de Pesquisa

Os autores DiMaggio e Powell (1991), Meyer e Rowan (1991), Scott (1994), Bonfim (2013), Costa e Melo (2012), Rossoni e Machado-da-Silva (2010), Corse (2003) e Vianna, Ryngelblum e Onusic (2013) entre outros, consideram que as instituições podem apresentar lógicas institucionais - práticas, estruturais e valores (legitimidade) diferentes por cada uma das agências reguladoras atuarem em campos distintos e, o conflito dessas lógicas podem prevalecer uma ou mais lógicas sobre outras que venham ou não sofrer influências de atores externos como os órgãos de defesa do consumidor governamental e não governamental, dos consumidores, das prestadoras de serviços e dos atores internos que são as próprias agências que se sentem impelidas a mudarem suas práticas, estruturas e valores para alcançarem a legitimidade.

Desta forma, tem-se que para a análise de como essas variáveis se comportam fez-se necessário a utilização do método de estudo de caso múltiplos. Para Yin (2010), o estudo de caso é uma metodologia que considera que a escolha, por ser única ou múltipla, fica a critério do projeto de pesquisa.

Nesta pesquisa fez-se o estudo de caso múltiplo por melhor se adaptar, pois, a proposta foi analisar duas agências reguladoras e como as suas práticas, estruturas e valores (legitimidade) para o atendimento das reclamações dos consumidores são influenciados ou não pelos atores do campo.

Para obtenção dos dados de análise dos resultados da pesquisa, fizeram-se entrevistas semi-estruturadas, gravadas em áudio e transcritas na íntegra, e enviadas por endereço eletrônico (*e-mail*). Os dados documentais foram coletados no ambiente virtual das agências reguladoras, dos órgãos de proteção ao consumidor (governamental e não governamental) e nos noticiários de jornais de grande circulação virtual ou impressos.

3.3 Propósito e Elementos da Pesquisa

O propósito deste estudo foi pesquisar como as agências reguladoras atendem e solucionam as reclamações dos consumidores e que influências sofrem

dos órgãos governamentais e não governamentais nas mudanças de suas lógicas institucionais, práticas, estruturas e valores.

Os elementos da pesquisa foram indivíduos que ocupam cargos convergentes ao da relação com consumidores na recepção, atendimento e direcionamento das reclamações dos consumidores da telefonia móvel, e dos planos de saúde complementar a qual deram respostas que foram suficientes para obtenção do resultado proposto.

No quadro 6 segue a relação das questões com os constructos teóricos da pesquisa.

Quadro 6 – Constructos x Questões

	ESTRUTURA	PRÁTICA	VALORES
ANATEL	Como está subdividida a estrutura organizacional relacionada com a recepção, análise e distribuição das reclamações dos consumidores? Em qual departamento se concentram as reclamações?	Como são classificadas as reclamações dos consumidores – por assuntos ou por outro modo de classificação?	A ANATEL verifica a propriedade das reclamações (ou todas são aceitas e encaminhadas às operadoras)? Como verifica a propriedade da resposta das operadoras?
	Como são disponibilizadas as opções para os consumidores reclamarem no site da ANATEL	De que forma e em que prazo o consumidor obtém informação sobre o andamento da sua reclamação?	A ANATEL na última década teve alterada a sua estrutura organizacional e/ou práticas relacionadas à defesa dos consumidores. Por que?
	Como a ANATEL dá prosseguimento às reclamações registradas?	Quais passos são realizados até retornar uma resposta ao consumidor?	A ANATEL sofreu ou sofre influência dos órgãos governamentais e não governamentais para mudar regulamentos ou procedimentos?
	A ANATEL na última década teve alterada a sua estrutura organizacional e/ou práticas relacionadas à defesa dos consumidores. Por quê?	A ANATEL na última década teve alterada a sua estrutura organizacional e/ou práticas relacionadas à defesa dos consumidores. Por quê?	
	A ANATEL sofreu ou sofre influência dos órgãos governamentais e não governamentais para mudar regulamentos ou procedimentos?	A ANATEL sofreu ou sofre influência dos órgãos governamentais e não governamentais para mudar regulamentos ou procedimentos?	

PROTESTE	<p>Como a PROTESTE vê as estruturas das agências reguladoras em relação as reclamações dos consumidores?</p> <p>A PROTESTE entende que essas estruturas das agências reguladoras são suficientes para atendimento das reclamações dos consumidores?</p>	<p>Como as mudanças das práticas são influenciadas ou influenciam outras estruturas em relação as reclamações dos consumidores?</p>	<p>A PROTESTE entende que essas estruturas das agências reguladoras são suficientes para atendimento das reclamações dos consumidores?</p> <p>A PROTESTE age distintamente entre as agências com relação ao atendimento das solicitações dos consumidores?</p>
IDEC	<p>Gostaria de saber se a estrutura, com relação a recepção, análise e distribuição das reclamações dos consumidores pelas agências reguladoras são suficientes?</p>	<p>Gostaria de saber se a estrutura, com relação a recepção, análise e distribuição das reclamações são suficientes?</p>	<p>Gostaria de saber se a estrutura, com relação a recepção, análise e distribuição das reclamações são suficientes?</p>
ATOR EXTERNO	<p>Considera que a estrutura organizacional da ANATEL relacionada à recepção, análise e distribuição das reclamações dos consumidores funciona adequadamente?</p> <p>Como são disponibilizadas as opções para os consumidores reclamarem no site da (operadora)?</p> <p>A informação sobre o andamento de reclamações vem corretamente e em prazo razoável? E pela (operadora)?</p> <p>Qual o prazo que a (operadora) disponibiliza para os consumidores em obter informação sobre o andamento e resolução de suas reclamações?</p>	<p>A classificação das reclamações adotada pela ANATEL é apropriada ou deficiente?</p> <p>A disponibilização das opções para os consumidores reclamarem nos sites da ANATEL são suficientes? Funcionam bem?</p> <p>O modo como a ANATEL dá prosseguimento às reclamações registradas é adequado? Quais passos a agência realiza até retornar uma resposta ao consumidor?</p> <p>A ANATEL verifica a propriedade das reclamações (ou todas são aceitas e encaminhadas às operadoras)? Como verifica a propriedade da resposta das operadoras?</p>	<p>A disponibilização das opções para os consumidores reclamarem nos sites da ANATEL são suficientes? Funcionam bem?</p> <p>A (operadora) influencia ou influenciou em alguma ou algumas mudanças de estrutura ou das práticas da ANATEL relacionadas a telefonia móvel?</p>

<p>PROCON - SP</p>	<p>De que forma as reclamações de telefonia móvel e de planos de saúde suplementar são recebidas pelo PROCON-SP?</p> <p>O PROCON-SP ao recepcionar as reclamações dos consumidores, elas são segregadas por assunto, por área ou por tipo? Poderia ser de outra forma?</p> <p>As agências reguladoras segregam as reclamações semelhantes à do PROCON-SP para permitir a classificação dos diferentes problemas? Considera a do PROCON apropriada?</p> <p>Qual a melhor forma dos consumidores acompanharem o andamento das reclamações?</p>	<p>O PROCON-SP intermedia as reclamações dos consumidores com as devidas prestadoras de serviços, telefonia móvel e de planos de saúde? Essas reclamações são comunicadas para as agências reguladoras responsáveis?</p> <p>O PROCON-SP entende que os mecanismos disponíveis, tanto das agências reguladoras quanto das operadoras, para os consumidores registrarem suas insatisfações são suficientes? Que mecanismos o PROCON-SP acredita que deveria ser disponibilizado?</p> <p>O PROCON-SP ao recepcionar as reclamações dos consumidores, elas são segregadas por assunto, por área ou por tipo? Poderia ser de outra forma?</p> <p>O PROCON-SP acompanha as reclamações enviadas para as operadoras de telefonia móvel e de planos de saúde suplementar? Ocorrendo negativa por parte da empresa reclamada, o que o PROCON-SP entende qual deveria ser a atitude da Agência?</p>	<p>O PROCON-SP entende que os mecanismos disponíveis, tanto das agências reguladoras quanto das operadoras, para os consumidores registrarem suas insatisfações são suficientes? Que mecanismos o PROCON-SP acredita que deveria ser disponibilizado?</p> <p>O PROCON-SP entende que o tipo de intermediação como prazos, punições e monitoramento são suficientes para atender as demandas de reclamações dos consumidores?</p> <p>Organizações de defesa do consumidor têm contribuições a oferecer às Agências. Quais?</p>
---------------------------	--	---	---

SENACON	Que mecanismos deveriam ser disponibilizados?	Que tipo de intermediação deveria ocorrer (prazos, punições, monitoramento)?	Agências reguladoras deveriam se ocupar de reclamações em sua área de atuação
	Que classificação de reclamações as agências reguladoras poderiam adotar para permitir a classificação dos diferentes problemas?	É necessário verificar a propriedade das reclamações antes de encaminhá-las?	Como deveriam funcionar os procedimentos de reclamação dos consumidores nas agências reguladoras?
	Qual a melhor forma dos consumidores acompanharem o andamento das reclamações?	Considera a do PROCON apropriada?	
	Ocorrendo negativa por parte da empresa reclamada, qual deveria ser a atitude da Agência?	Organizações de defesa do consumidor têm contribuições a oferecer às Agências. Quais?	Que especialistas deveria possuir o departamento encarregado pelo acompanhamento das reclamações? Organizações de defesa do consumidor têm contribuições a oferecer às Agências. Quais?

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O que se observa no quadro 6 – Constructos x Questões que pode existir questões que se repetem em mais de um constructo, porque a resposta do entrevistado abrange mais do que uma variável.

3.4 Análise da Pesquisa

Nesta sessão serão as análises das respostas e comentários obtidos pelos entrevistados e dos documentos e reportagens com relação às lógicas institucionais das agências reguladoras ANATEL e ANS. Para a análise foi importante a codificação por cores para que houvesse distinção dos termos práticos, estrutura e valores inseridos no mesmo contexto.

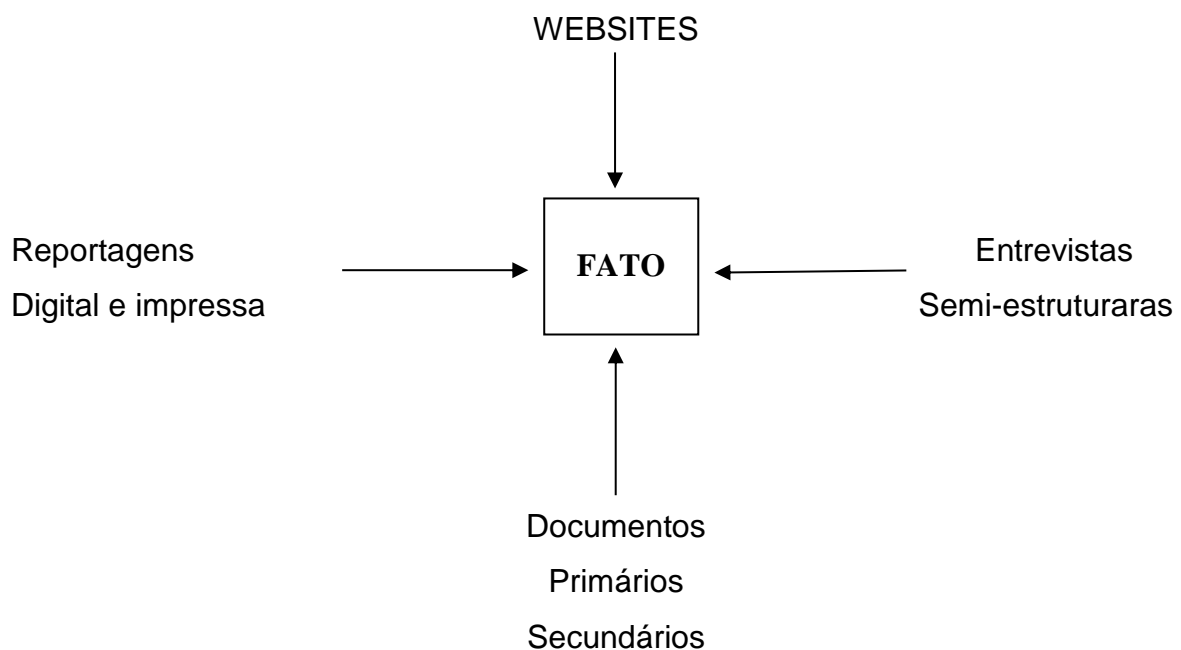
Quadro 7 – Codificação das Variáveis por Cores

PRÁTICAS	ESTRUTURAS	VALORES

Fonte: Elaborado pela autora.

A codificação por cores dá uma visão mais específica dos conceitos trabalhados e pôde-se triangular com as informações, com documentos e entrevistas. Yin (2010, p. 148) afirma que “o uso de múltiplas fontes de evidência nos estudos de caso permite que o investigador aborde uma variação de aspectos históricos e comportamentais”, que é representado pelo Gráfico 1, onde informa as convergências e não convergências de múltiplas fontes de evidências graficamente na relação dessas fontes com o foco do estudo da pesquisa.

Gráfico 1—Convergência e não convergência de múltiplas fontes



Fonte: Yin (2010, p 148).

Adaptou-se o gráfico 1, Yin (2010, p. 144) para a realidade desta pesquisa, sendo as fontes das páginas eletrônicas (websites), entrevistas, documentos primários e secundários e reportagens. Todas as informações foram analisadas com o fato serem pesquisadas e a convergência dessas múltiplas fontes com os constructos e, ainda, codificando as variáveis com os constructos contidos nas múltiplas fontes da pesquisa, a exemplo da entrevista com o PROTESTE.

Muitas críticas são feitas em relação a ANATEL, pois como o assunto telecomunicações está em voga, e mesmo com as alterações esperam que ganhem uma nova efetividade mesmo com a nova superintendência, um exemplo porque cobrar taxas por mudança de local (Santos, Campinas) a PROTESTE provoca a agência através de ofícios e outros meios oficiais para que se parem a cobrança de taxas, mas mesmo assim deixa-se a desejar. As agências até respondem, mas com explicações tais como, está na nossa agenda regulatória e as mudanças são lentas.

O exemplo da resposta da PROTESTE, foi categorizada de forma a entender como considera as Agências Reguladoras. Observa-se que a conotação de valor quando diz: “mesmo com as alterações esperam que ganhem uma nova efetividade”, ou seja, é o que a PROTESTE entende como importante e se haverá efetividade da agência após a mudança de estrutura “mesmo com a nova superintendência”, neste caso está enfatizando a estrutura da ANATEL. Outro ponto a ser observado é que na resposta de como a PROTESTE atua na mudança da Agência, pode-se dizer que esta influência nas mudanças das práticas está na frase, “mas mesmo assim deixa-se a desejar” quando se refere à mudança do organograma organizacional com a nova Superintendência focada no consumidor.

3.5 Apresentação da Pesquisa

Neste capítulo serão apresentadas as etapas da pesquisa. A primeira etapa foi buscar nas páginas eletrônicas (websites) das agências reguladoras o ranking dos registros dos serviços e operadoras mais reclamadas pelos consumidores.

Os quadros a seguir apresentam informações das agências reguladoras por níveis de reclamações, telefonia móvel e outros, e de planos de saúde suplementar.

Quadro 8 – Reclamações Registradas de 2012 a 2015

RECLAMAÇÕES REGISTRADAS NA ANATEL (milhares)							
	2015	2014	2013	2013	Crescimento 2012-2013	Crescimento 2013-2014	Crescimento 2014-2015
Celular Pré-Pago	596,7	390	390,9	281,4	38,9%	-0,2%	53%
Celular Pós-Pago	1.196,8	781,8	969,2	858	13%	-19,3%	53,1%
Telefonia Fixa	1.033	892,1	988,8	700,2	41,2%	-9,8%	15,8%
Banda Larga	655	435,9	445,8	299,5	48,8%	-2,2%	50,3%
TV por Assinaturas	583,9	319	268,1	182,7	46,7%	18,9%	83%
Outros	22,3	29,5	50,1	52,4	-4,3%	-41,1%	-24,5%
Total	4.087,8	2.848,4	3.112,2	2.374,5	31,1%	-8,5%	43,5%

Fonte: Consumidor (ANATEL, 2016).

Quadro 9 – Evolução das Reclamações 2015 e 2016

Evolução do índice médio de reclamações das operadoras de grande porte - abr15 a mar16



Lista de Operadoras de grande porte com mais reclamações por beneficiário - mar16

Fonte: Índice Geral de Reclamações - IGR (ANS, 2016).

Os quadros demonstram graficamente a evolução das reclamações. O que se pode observar é que a ANS faz apuração em períodos menores do que ANATEL, e isso pode ser pelo motivo da mudança de prática que alterou a metodologia de cálculo dos indicadores de reclamações, como apontado no quadro 3 (página 30), da *Introdução* deste trabalho.

Outro passo foi analisar as estruturas das agências reguladoras relacionadas com atendimento das reclamações dos consumidores, que demonstram que as agências têm organogramas diferenciados e com canais de recepção de reclamações muito semelhantes. A ANATEL diferencia-se da ANS tão somente por ter um canal a mais, que é aplicativo para celulares.

A etapa seguinte foi verificar em outras fontes de informação como sites dos órgãos governamentais e não governamentais de defesa do consumidor se relacionam com as reclamações das agências e como cada uma das agências acompanha essas reclamações e quais as práticas utilizadas para solucionar ou minimizar a insatisfação dos consumidores.

Para melhor entender as lógicas institucionais das agências reguladoras, fizeram-se necessárias as entrevistas com vários atores internos os colaboradores

ocupantes de cargos de dentro das agências que tenham correlação com as reclamações dos consumidores e externos a elas órgãos de defesa do consumidor governamental e não governamental e consumidores, a fim de analisar suas convergências e divergências. Os órgãos governamentais de defesa do consumidor colaboraram em responder o questionário, porém com uma visão bem delimitada das práticas das agências.

4 RESULTADOS

Esta pesquisa apresenta elementos que foram coletados com a finalidade de identificar nos depoimentos e nos documentos analisados analisar se as agências reguladoras sofrem ou não influências para mudança de suas lógicas institucionais - práticas, estruturas e valores (legitimidade) na resolução dos conflitos relacionados a reclamações dos consumidores à luz dos conceitos teóricos do *Novo Institucionalismo*.

As avaliações de todas as respostas circundaram em cruzar e analisar as variáveis dos constructos utilizados na observação das duas agências reguladoras, ANATEL e ANS, de suas lógicas institucionais.

Buscou-se aclarar sob a teoria do *Novo Institucionalismo* o conceito das lógicas institucionais “são o conjunto de práticas materiais e construções simbólicas” que constituem os princípios de organização dos arranjos institucionais, sendo “simbolicamente fundamentadas, organizacionalmente estruturadas, politicamente defendidas, técnica e materialmente restritas e, conseqüentemente, possuem limites históricos específicos” (Bonfim, Abib e Gonçalves (2013), 2013, p. 3 *apud* FRIEDLAND & ALFORD, 1991, p. 61), e sendo assim, elas podem operar sobre outras dentro de um campo, e podem prevalecer do conflito de entre as lógicas (Scott; Mendel; Pollack, (1997); Thornton & Ocasio (1999); Thornton (2002)).

Considera-se para as lógicas institucionais das agências reguladoras que, mediante as respostas possa-se entender e distinguir as lógicas de forma clara.

4.1 Respostas dos Órgãos de Defesa do Consumidor

Nesta seção serão expostas algumas respostas que vieram a contribuir para a análise das agências reguladoras pelos órgãos de defesa do consumidor (governamental e não governamental).

A SENACON, por intermédio do departamento de Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado, contribuiu com pontos de vista importantes sobre a atuação das agências nos procedimentos, nos mecanismos e intermediação entre as operadoras e os consumidores.

De acordo com a SENACON:

[...] que as agências reguladoras além de terem como objetivo legal a regulação e fiscalização dos serviços, busca dirimir as relações entre operadoras e consumidores.

A finalidade institucional que norteia a criação das agências reguladoras deve ser pautada no interesse público da garantia da prestação do serviço, de forma eficiente e com a qualidade que se espera...são preocupações presentes na regulação setorial, visto que contribuem para que se atinja o objetivo substancial norteador da criação das Agências, qual seja, a garantia da qualidade, eficiência, segurança, acesso, continuidade; bem como, constante atualização e progressiva universalização dos serviços (*sic*).

Para o PROCON-SP, as agências reguladoras são autônomas em seus procedimentos, mecanismos de atuação e intermediação entre as operadoras e consumidores. Esse órgão de proteção atua como conciliador entre os clientes e fornecedores de serviço e como um disseminador de informações sobre educação para o consumo. A atuação desse órgão tem mais agilidade em resolver a controversa entre cliente e fornecedor por ter a condição de reunir as partes litigantes a chegarem a um consenso.

O PROCON-SP não opina nem intervém na conduta nem nos procedimentos das agências reguladoras e vice-versa, porque isso significaria uma ingerência indevida de um órgão em outro, não permitida por lei.

O PROCON-SP recebe, analisa e encaminha as reclamações que lhe são apresentadas, com o intuito de obter uma solução pela via da conciliação, de acordo com o disposto na Portaria Normativa PROCON nº 21/2005, cuja leitura recomendamos para uma adequada compreensão deste nosso procedimento. (*sic*).

Para o IDEC foi perguntado como esse órgão atua na relação com a agência reguladora, com o consumidor e com a prestadora de serviço. Foi respondido que esse órgão atua como *advocacy*, ou seja, dá apoio ao consumidor informando-lhe dos seus direitos. O IDEC entende que a ANS não é célere nas decisões de mudanças de práticas, como inserção de procedimentos no *rol* divulgado pela agência. É um órgão que busca influenciar as agências reguladoras nas alterações de seus procedimentos na relação consumidoras e operadoras.

Nossa atuação na ANS ocorre por meio de ações de *advocacy*, ou seja, informando ao consumidor dos seus direitos, incluindo a participação em câmaras e grupos técnicos e consultas e audiências públicas, entre outras atividades para propor mudanças significativas na relação consumidor - operadoras. Por meio de sua atuação, o IDEC busca influenciar a regulação do setor pela ANS, de forma que os direitos dos consumidores dispostos no Código de Defesa do Consumidor e Lei 9656/98 estejam contemplados na regulação.

A PROTESTE provoca, inclusive, via judiciais às agências reguladoras. Para essa associação, a ANATEL, apesar das mudanças em sua estrutura organizacional na relação com consumidores, ainda não é o suficiente para atender as demandas dos consumidores. Na ANS sua atuação é mais intervencionista na prática dessa agência porque faz com que planos de saúde fora das normas sejam punidos.

Sim, pode-se influenciar de duas formas principais, por processos administrativos através de ofícios e pedidos de alterações, e reclamações ou judicialmente através de ações individuais ou populares contra a agência reguladora. Exemplo da ANS em que a PROTESTE influencia para a retirada dos planos de saúde fora das normas, sendo que estes planos atuam sem a proteção da agência. Para que haja uma cobertura maior e uma proteção maior das agências em relação aos consumidores, aplicando-se sanções a estes planos (*sic*).

4.2 Respostas das agências reguladoras

A ANATEL respondeu que como órgão regulador e fiscalizador tem por objetivo manter a relação consumidor e operadora o mais próximo do equilíbrio. E, que sua estrutura organizacional foi alterada para melhor atender e entender as demandas dos consumidores. Afirmou que intervém quando necessário para dirimir conflitos dessa relação.

Sim. Na reestruturação em 2013 ocorreu a criação da Superintendência de Relações com Consumidores. A Agência já sentia há algum tempo a necessidade de colocar o consumidor em foco, de maneira organizada, no desempenho de suas atividades. O ano de 2013 foi um momento político favorável a isso (*sic*).

Como órgão regulador, a ANATEL realiza consultas públicas e audiências públicas com vistas a colher contribuições da sociedade. Estas são algumas as ferramentas de contato da ANATEL com o setor regulado, consumidores e órgãos governamentais e não governamentais no intuito de produzir a regulamentação mais adequada possível, a Agência tenta se manter “porosa” o suficiente para receber contribuições da sociedade, do setor regulado, de consumidores, órgãos governamentais e não governamentais sempre que possível (*sic*).

A ANS não retornou à solicitação. Os dados obtidos referentes às suas práticas e estruturas na relação das reclamações dos consumidores sobre as operadoras são aqueles contidos na página eletrônica (website) da agência reguladora que apresenta os meios para o consumidor registrar sua reclamação:

Os dados obtidos são significativos, haja vista que tanto a própria agência reguladoras, as operadoras quanto os noticiários trazem a realidade de que, ainda,

são numerosas as reclamações dos consumidores quanto aos serviços prestados e as aspirações desses quanto as mudanças regulatórias para dirimir o desequilíbrio entre as relações consumidor-prestadoras de serviços-governo.

Alguns exemplos de convergência de informação obtida nas fontes website da ANS, dos órgãos de proteção ao consumidor governamental e não governamental e na mídia física e virtual. No *website* da ANS extraíram-se dados apresentados pelo NIP, quanto aos de indicadores das operadoras mais reclamadas. Nos noticiários, na página eletrônica da agencia, item sala de imprensa (2013), informa que a ANS suspendeu planos de saúde por não respeitarem as regras e normas para atendimento sejam assistenciais ou não assistenciais.

No site do IDEC (2014) obtêm-se informações de suma importância quando divulga que as operadoras de planos de saúde são as mais reclamadas, no IDEC, e que nos últimos doze anos elas se mantêm no ranking, e na concepção deste órgão a inadequada regulação da ANS é responsável pelas normas editadas que vão de encontro ao Código de Defesa do Consumidor.

4.3 Respostas dos Consumidores

Percebe-se nos consumidores respondentes uma percepção diferente quanto às práticas e estruturas das agências reguladoras. Foi lhes perguntado sobre a eficiência ou não das agências reguladoras de suas práticas e estrutura para recepcionar, direcionar e monitorar as reclamações dos consumidores.

Consumidores respondentes da agência ANATEL:

Consumidor 1

São insuficientes e funcionam de forma regular ou seja, não atendem os anseios no tempo esperado pelo consumidor, na maioria das vezes a reclamação é atendida, mas sempre tem que ser acionado pelo consumidor, acredito que seria necessária uma mudança na composição da direção da instituição com a substituição de profissionais concursados e promovidos por meritocracia, atualmente esta agencia, como todas as outras estão compostas com dirigentes que são políticos partidários e na maioria não especialistas da especialidade (*sic*).

Consumidor 2

Não é suficiente. O tempo de espera na maioria das vezes é cansativo e desumano e as opções de canais para o atendimento funciona bem, porém o atendimento nem sempre é satisfatório. Infelizmente já passei por inúmeros protocolos para resolver o mesmo problema, a ANATEL acompanha como as prestadoras nos atende e o tempo de retorno, que quase sempre é insatisfatório, a estrutura da ANATEL acompanha como as prestadoras nos atende e o tempo de retorno, que quase sempre é insatisfatório, acredito que a ANATEL procura fazer o melhor para que os consumidores, porém nem sempre é possível ficar satisfeito (*sic*).

Consumidor 3

Não, as opções são vagas e muitas vezes não abrangem todos os problemas específicos ou de forma clara para que o consumidor possa se direcionar a pessoa certa a resolver seu problema, o *feedback* é falho, até mesmo quando resolvido o problema não é comunicado ao cliente. A ANATEL possui atendimento online, porém o prazo estabelecido muitas vezes não é cumprido com rigor e o tempo de espera em cada atendimento muitas vezes é superior ao permitido inclusive em lei, os passos podem ser como ao receber reclamação pelo fale conosco no site oficial, passado para a central, analisado e respondido em até 5 dias segundo o regulamento da mesma. A estrutura da ANATEL não é suficiente, talvez seja esse o principal problema para seu desempenho. A ANATEL possui uma demanda imensurável que vem crescendo a cada dia devido à expansão de consumidores de telefonia móvel, e sua estrutura cresce de forma que sua estrutura não acompanha a velocidade do crescimento de sua demanda, os consumidores possuem necessidades muito maiores do que as práticas da ANATEL propõem (*sic*).

O mesmo foi perguntado para os respondentes da ANS sobre a eficiência ou não das agências reguladoras de suas práticas e estrutura para recepcionar, direcionar e monitorar as reclamações dos consumidores.

Consumidores respondentes da ANS:

Consumidor 1

Entendo que sim, pois tive duas experiências relacionadas a plano de saúde, uma própria e uma de minha mãe, e quando registrei por e-mail minha queixa na ANS, tive um retorno em menos de 48 horas, com explicação do que eu deveria fazer na operadora de saúde, e funcionou. Acredito que sim, minhas experiências são positivas. Na minha situação, entrei em contato com e-mail noticiando a recusa de realização de exame de ressonância de emergência, fui orientado por telefone (a ANS me ligou) dos passos que deveria fazer, e mediante estas orientações, fui ao convênio empoderado das informações. Fui encaminhado a um gestor do plano, que autorizou o exame mediante as alegações que fiz. Acredito que a estrutura para avaliação das queixas cotidianas dos planos de saúde poderia ser mais ágil, agora não sei se trata de limitação de estrutura, ou limitação de processo, ou ambos (*sic*).

Consumidor 2

Não, a demora é grande nem sempre é favorável. Não entendo porque demora tanto para dar uma resposta. Seja qual for a situação a empresa leva **quinze dias úteis** para dar um retorno da resposta ou solução. A estrutura da agência não é suficiente porque, por ser um órgão que intercede reclamações dos consumidores, muitas vezes o consumidor tem que procurar outros órgãos que solucionem mais rápido possível, no entanto parece que a agência está muito aquém dos interesses dos consumidores (*sic*).

Consumidor 3

Não é suficiente. O tempo de espera na maioria é demorado, as opções de canais de atendimento quase sempre são insatisfatórias, o prazo é razoavelmente cumprido, mas algumas vezes o andamento é lento, algumas vezes finalizam a reclamação sem uma solução final e obrigando começar o processo de reclamação novamente. A ANS promove a nossa defesa e nossos interesses na assistência suplementar à saúde, porém o processo é lento, a agência tenta buscar soluções e sustentabilidade com foco no social de forma mais rápida (*sic*).

A outra percepção foi saber se os consumidores entendem ou enxergam que os órgãos de defesa do consumidor (governamental e não governamental) intermediam melhores que as agências reguladoras.

Os mesmos consumidores respondentes ANATEL:

Consumidor 1

Estas instituições são muito bem aparelhadas e mais efetivas para defender o consumidor (*sic*).

Consumidor 2

Sim, quando o nosso problema não é resolvido mediante a prestadora de serviço, o que nos resta é a procura pelos órgãos (*sic*).

Consumidor 3

As poucas experiências que tive com o órgão PROCON foram bem-sucedidas, de forma melhor que com a ANATEL (*sic*).

A outra percepção foi saber se os consumidores entendem ou enxergam que os órgãos de defesa do consumidor (governamental e não governamental) intermediam melhores que as agências reguladoras.

Os mesmos consumidores respondentes ANS:

Consumidor 1:

Sim acredito que a agência reguladora tem maior peso nas instituições de planos de saúde, pois pode a mesma após processo interno limitar a venda de plano para novos associados (*sic*).

Consumidor 2:

Sim, estes órgãos usam a lei para ser cumprida e procurar solucionar com a garantia que o consumidor não será prejudicado (*sic*).

Consumidor 3:

Sim, quando o nosso problema não é resolvido, o que nos resta é a procura pelos órgãos para uma solução justa (*sic*).

Essas percepções são sutis na medida em que os consumidores são compelidos a buscar soluções rápidas e eficientes de seus direitos não atendidos.

Em observação as respostas obtidas percebe-se que há, entre as soluções requeridas pelos consumidores e pelos órgãos de defesa de consumidor e as mudanças efetivas das práticas e estruturas para atendimento das solicitações, uma lacuna temporal que permeia o sentimento de passividade por parte dos órgãos reguladores.

5 DISCUSSÃO

Para uma discussão mais relevante, em uma 1ª análise baseada no levantamento dos sites da ANATEL e da ANS, bem como informações documentais, temos na Tabela 1 a demonstração dos itens comuns as agências.

Tabela 1– ANATEL e ANS

ITENS	ANATEL	ANS
Recebimento de reclamações	SIM	SIM
Informações sobre empresas mais reclamadas.	SIM	SIM
Diversidade de canais de atendimento.	SIM	SIM
Acompanhamento das reclamações realizadas.	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pela autora.

Observamos na Tabela 1 que as agências reguladoras têm itens convergentes na recepção, monitoramento, divulgação das empresas mais reclamadas e canais de comunicação. O que aparentemente difere uma da outra, em análise de seus websites, é a diversidade de canais de atendimento. A ANATEL disponibiliza os mesmos canais da ANS, porém com apenas um diferencial que é o aplicativo para telefonia móvel. Nota-se que elas têm procedimentos e canais específicos para o tratamento das reclamações ofertadas pelo consumidor.

As agências reguladoras possuem organogramas que demonstram a distribuição de suas estruturas e que essas podem ser determinantes em suas práticas relacionadas às reclamações dos consumidores e às prestadoras de serviços.

AANATEL e ANS apresentam departamentos direcionados ao consumidor, respectivamente, a SRC e o departamento de Fiscalização, que recebem todos os tipos de reclamações de consumidores, das operadoras, denúncias entre outros.

Ao verificar a estrutura dessas agências, pode-se examinar que há nomenclaturas diferentes e que isto pode diferenciá-las quanto às suas práticas com relação a recepção e solução das demandas dos consumidores e das operadoras.

No exame de alguns artigos na mídia, em noticiar a respeito dos problemas dos consumidores, mostram, por exemplo, publicações do jornal *a Folha de S. Paulo* (2012), na data de 23 de julho de 2012, em que a ANATEL suspende vendas de novos chips das operadoras de telefonia móvel, prática provocada pelo aumento das

reclamações dos consumidores. Em 5 de setembro de 2012, o jornal *Folha de S. Paulo* publica que o órgão regulador, ANATEL, prepara um pacote para coibir práticas ilegais que lesam os direitos dos consumidores, como cobrança abusiva e rediscagem de ligação interrompida em até 120 segundos, o que já se encontra em atividade, as operadoras não podem cobrar o retorno de uma ligação quando interrompida nesse período de tempo de 120 segundos.

Em novembro de 2010, a PROTESTE, reitera seu apoio ao Projeto de Lei 5.170/2009, pela cobrança de cobertura nacional pelas operadoras de telefonia móvel, quando as ligações forem feitas de celulares para a mesma rede de uma mesma empresa não há o porquê de ser cobrado o *roaming* (cobrança feita pelo deslocamento do DDD) (PROTESTE, 2010). E, no mês de novembro de 2015 foi aprovado pelo Senado Federal o fim da cobrança do roaming quando a área de cobertura for alcançada pela mesma operadora do cliente (AGENCIA BRASIL, 2015).

Outro órgão de defesa do consumidor não governamental – IDEC, que em janeiro de 2010 entrou com uma ação civil pública para que as operadoras sejam elas, de internet fixa ou móvel, mantivessem seus clientes informados pela efetiva prestação de serviços quanto a velocidade contratada daquele efetivamente entregue pelas operadoras, sob efeito de multa diária pelo descumprimento (IDEC, 2010).

A página eletrônica “O Dia Online” publicou em 22 de junho de 2016 o pedido do IDEC que a ANATEL intervenha na operadora Oi para assegurar os 63 milhões de usuários dos serviços prestados por essa operadora (O DIA, 2016).

Os órgãos de proteção e defesa do consumidor não governamental atuam de forma incisiva para que os direitos dos consumidores sejam satisfeitos e suas reclamações e solicitações atendidas.

Já para a ANS o foco está nos planos de saúde suplementar, na página eletrônica da agência, na sala de imprensa, constam notícias que em maio de 2015: “ANS disponibiliza aos consumidores a possibilidade de obter informação sobre as operadoras de planos de saúde se essas se encontram ativas ou com suspensão e os preços médios dos produtos”.

Outra notícia na sala de imprensa, em novembro de 2015:

[...] publicou a suspensão de 43 planos de saúde e 16 operadoras pela ANS. Em cobertura de reportagem, a Folha publica que a ANS desde 2012 avalia a cobertura assistencial regularmente, a partir da provocação dos consumidores, com o Programa de Monitoramento da Garantia de Atendimento.

A mesma ANS que suspende a comercialização dos planos de saúde é mesma que publica a notícia de que os valores das multas para as operadoras que desrespeitaremos direitos do consumidor serão reduzidas, a PROTESTE diz: “acreditamos ser um revés a nova resolução da ANS quanto à redução do valor das multas para as operadoras que desrespeitam ou ferem os direitos dos consumidores”. (PROTESTE, 2016).

Outra maneira que o consumidor tem para fazer uma reclamação ou obter informações sobre empresas, produtos ou serviços mais reclamados pode ser obtido pelo site *RECLAMEAQUI*, neste ambiente o consumidor também tem a oportunidade de manifestar sua insatisfação de qualquer empresa ou produtos com a utilidade de retorno sobre sua reivindicação. No site do *RECLAMEAQUI* (2016), encontram-se diversas reclamações de consumidores insatisfeitos com a prestação de serviços de suas operadoras, contudo, verifica-se que a sua maioria é resolvida, mas com a condição de pressão desse órgão, pois a reclamação torna-se pública e, provavelmente as operadoras aceleram o processo de resolução para que a empresa não faça parte de *Ranking* negativo.

Veja-se que os dados apresentados pelo *RECLAMEAQUI* (2016) são de planos de saúde que não oferecem um bom atendimento, de cobrança indevida, de demora na execução e entre outros. A exemplo do plano de saúde Amil, por ser de cobertura nacional, nos últimos 12 meses foram 7.206 reclamações e dessas 7.184 foram atendidas com o tempo de resposta abaixo dos 10 dias indicado pela ANS, as resoluções dessas reclamações podem ter sido por conta da influência desse órgão, conforme depoimentos abaixo:

Consumidor de Cabo Frio – RJ

“...Já fiz inúmeras ligações de 30 minutos cada uma! Não aguento mais me sujeitar a isso. Meu plano está pago e em dia!!!! Depois da reclamação resolveram meu problema, Fui bem atendido” (sic) Consumidor de Atibaia – SP “Após fazer a reclamação neste site, a Amil me retornou e considerando a não utilização do plano, fez o reembolso das parcelas pagas, a pagar e os 20% da multa que seria cobrado pela quebra do contrato. Quero deixar registrado meu agradecimento, pois não fui prejudicada em nenhum momento” (sic)

Consumidor de Salvador – BA

“Prezados; sou do ano de 1971, estou com 45 anos de idade! O valor de meu Plano Amil até 06/2016 R\$ 469,10. ANS cedeu aumento de 13,57% para 07/2016 (seria R\$ 469,10 com aumento de 13,57% = R\$ 532,75+taxas). Em 07/2016 veio fatura de R\$ 603,77. Não entendi esta conta absurda! A empresa Amil SP respondeu prontamente e esclareceu todas as minhas dúvidas” (sic)

Consumidor de Santo Antônio do Jardim – SP

“Possuo um plano empresa amil-medial rede 400, número 968433626. Porém, a data de vencimento do boleto (todo dia 8) está totalmente incompatível com a data de recebimentos da empresa atualmente, o qual entramos em maio de 2015. Ao solicitar a atendente por telefone, a mesma informa da impossibilidade desta mudança por força de contrato. Solicito novamente por este canal auxílio para mudança para o dia 25 de cada mês grato Claudio. A Amil entrou em contato rápido via celular, porém não foi possível a mudança de data, que reafirmam ser contra as normas da empresa. Me pergunto, até quando ficaremos sem a proteção da Lei a nosso favor, com uma simples questão deste tipo, ou o melhor entendimento por parte da Amil sobre esta questão que atingi a muitos consumidores ???” (sic)

Com relação aos consumidores dos serviços de telefonia móvel, no site do *ReclameAqui*, pode-se verificar que, com relação a telefonia celular – cobrança indevida foram 40.279 reclamações no período de 12 meses das operadoras, Vivo, claro, TIM, Oi e Nextel, sem retorno aos consumidores (RECLAMEAQUI – TELEFONIA, 2016).

Consumidor de Vitória – ES

“Contratei um plano controle da vivo por 49 reais e em menos de 3 meses o mesmo aumentou quase 10 reais, sendo que não foi utilizado nada além do limite (até porque se for utilizado é bloqueado). Liguei para a vivo hoje informando o acontecido e a atendente me disse que todos os clientes são avisados por sms, não fui avisado e mesmo se fosse nunca aceitaria tal aumento. O prometido do plano era que só aumentaria o valor após 12 meses. Gostaria que a vivo resolva sem eu precisar recorrer à justiça. Descaso com o consumidor”. (sic)

Consumidor de São Paulo – SP

“Estou tentando trocar meu aparelho, e manter a linha com a Vivo mas o mau atendimento que venho recebendo é tamanho. Bem vou relatar: estive em uma loja física em SP, onde o atendente me deu um valor o qual não fiquei satisfeita até porque sou cliente há muito tempo e nada tive de bônus, então fiz um contato via telefone, onde o atendente me deu um valor um pouco melhor, e disse que eu poderia ir na loja e comprar com o valor me passado, inclusive me deu até um número de protocolo, pois bem, fui novamente na mesma loja e o atendente me disse que existem 3 canais de compra, site, telefone e loja física, que eu deveria entrar em contato via telefone e efetuar compra já que o valor foi melhor. E foi o que tentei fazer hoje sem sucesso, não sabem nem do que estou falando, me transferem cada hora para um depto, sem me ajudarem, achei um absurdo e um desrespeito com o consumidor. Então resolvi pedir ajuda do Reclame Aqui para intervir e pedirem para me tratarem com respeito e atenção, pois não estou pedindo nenhum favor, só quero comprar e pagar por um aparelho de celular. Fico no aguardo e a disposição. Obrigada. Até o momento não recebi retorno da VIVO”. (sic).

Consumidor de Guarulhos – SP

“Fiz uma portabilidade com a TIM para o Plano Controle após 15 dias de utilização e TIM me tarifou em 100% sem realizar o sistema proporcionalidade, ao reclamar pelo protocolo: 2016430830156 fui informado que é assim e será assim se quiser fica se não pode sair. O maior mal do Brasil é quantidade de empresas desonestas que privilegiam as grandes empresas e atendem tudo destes e sufocam o cliente unitário em prol de grandes benefícios. Em outra linha com o mesmo plano que também realizei a portabilidade fui tarifado em 5 reais por 5 dias de uso, nesta dizem que não podem fazer a proporcionalidade, pois o plano não aceita isto. Não pagarei as próximas faturas, veremos aonde chegaremos... uma vez que o contrato não pode estar carregado de deslizes contrários as leis vigentes, ninguém tem obrigação de pagar pelo que não usa e não tem! Não fui contatado nem sei pq apareceu item de avaliação, desistiria facilmente desta linha e não faria mais negócios com esta empresa que cobra dos seus usuários aquele ainda não é deles e o que não usaram à revelia, É ABSURDO E IDIOTICE TENTAR EMPURRAR UM VALOR GOELA ABAIXO DO CLIENTE SE EM OUTRAS LINHAS AGEM CORRETAMENTE É A ESCOLHA DO PATO SE VIRAR O PATO A SER ESFOLADO SERÁ!” (sic)

Consumidor de Itajaí – SC

“Abrir um protocolo no domingo dia 10/07/16 com a tim, porque estou enviando msg normalmente e meus contatos não estão recebendo. Eu recebo e mando msg normal, inclusive meus créditos estão sendo descontados. O atendente me falou que o técnico me ligaria em 3 dias úteis, que seria até a data de hoje 13/07/16 só que até agora não tive retorno e não resolveram meu problema. Estou sendo prejudicada, porque meus créditos estão descontando e meus contatos não recebem meus torpedos. Péssimo”. (sic)

O que se pode observar é que os órgãos de defesa do consumidor não governamental disponibilizam canais de atendimento aos consumidores buscando intermediar, da melhor forma, as relações entre os consumidores e as prestadoras de serviços e, ainda, procuram influenciar as agências reguladoras para mudanças em suas políticas públicas para o atendimento dos anseios dos consumidores.

Porém, as agências reguladoras têm de ajustar o mercado para que as operadoras possam continuar e manter as prestações de serviços aos consumidores e tem de intervir nas relações entre operadoras e consumidores. Esses papéis, tanto da ANATEL quanto da ANS convergem quanto à regulação do mercado e das relações entre operadoras e consumidores. O que as diferenciam está na relação de fomentador do mercado, pois as telecomunicações partem do princípio da universalização dos serviços, e a de saúde é promover a defesa de interesse público na assistência suplementar à saúde.

Os resultados apresentados do Quadro 1, na página 16, mostram a evolução das reclamações de telefonia e de saúde complementar. Observa-se que há uma constância das reclamações quando analisadas pela média. Contudo ao observar as

alterações do quadro da saúde, em separado, as demandas de reclamações levaram a tomada de decisão da ANS em suspender planos de saúde.

Já em relação aos serviços de telefonia, as reclamações diminuíram em 2012 quando comparadas com o ano de 2011, todavia, no ano de 2013 denota-se uma elevação das reclamações que confrontadas com as de 2011 voltaram aos mesmos patamares, sendo que as reclamações giram em torno sempre das mesmas questões, cobranças indevidas, não cumprimento dos serviços contratados, cancelamentos e outros.

Um outro ponto importante que deve ser destacado é que a ANATEL tem um órgão chamado Comitê de Defesa dos Usuários, este é formado por 12 integrantes e a sua composição é distribuída do seguinte modo:

Os representantes são ligados à Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon/MJ), à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), ao Ministério das Comunicações, às entidades de classes das prestadoras de serviços de telecomunicações, às entidades de classe de prestadoras de pequeno porte e aos usuários de telecomunicações/entidades de defesa do consumidor sem fins lucrativos. Cada órgão de governo conta com um assento no Comitê, entidades que representam as prestadoras, com dois. Já as entidades de defesa do consumidor e usuários contam com o maior número de vagas, ou seja, sete. (ANATEL COMITÊ, 2015).

Este Comitê se faz importante porque as informações advindas dos órgãos de defesa do consumidor governamental podem ser utilizadas na elaboração dos indicadores, referentes ao Ranking das Reclamações, e das políticas públicas mediante influência de tais órgãos.

A ANS, por sua vez, por intermédio da mediação de conflitos tende a solucionar os casos das reclamações sobre coberturas não cumpridas pelas operadoras, o que considera de natureza assistencial, mais rapidamente do que era antes da criação deste setor o que desse verifica pelo percentual informado pela agência que foi de 86,8% em 2014. (ANS NOTÍCIAS, 2015)

Contudo, o IDEC, em janeiro de 2015 publicou uma matéria que revela uma lacuna da agência ANS que não considera as reclamações feitas nos órgãos de defesa do consumidor. Isso faz com que os números apresentados têm como fonte de dados o Sistema Integrado de Fiscalização e Sistema de Informação - Beneficiários, todos com relação direta com os canais disponíveis para reclamação do consumidor no site da agência reguladora.

Não se verifica claramente que a ANS dispõe de um Comitê específico para unir os representantes de cada setor para colher informações relacionadas as reclamações e solicitações dos consumidores.

Os resultados observados das respostas dos entrevistados refletem opiniões sobre as lógicas institucionais como:

1. Práticas

As agências reguladoras colocam-se como reguladoras e fiscalizadoras, pois buscam suprimir os problemas entre consumidores e fornecedores de serviços. Neste aspecto, institucionalmente, o ato de fiscalizar leva à divulgação comum dos serviços para toda a sociedade. Os respondentes enxergam uma diferença nas práticas em defesa dos direitos dos consumidores quando comparam os órgãos de defesa com as agências reguladoras e entendem que elas são morosas em suas decisões a favor do consumidor, enquanto os órgãos de defesa em práticas de resolução de conflitos são mais ágeis porque atuam como conciliadores.

Sob a luz do conceito das práticas institucionais pode-se considerar que, as organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos por meio dos pilares institucionais o regulativo e o normativo, pois considerar os papéis das agências como o de regular, fiscalizar e fomentar o mercado para melhor distribuição dos serviços concedidos e dos órgãos de defesa do consumidor governamental e não governamental que também seguem os mesmos pilares regulativo e normativo, mas com a distinção no que tange as reclamações, pois esses órgãos seguem a legislação do Código de Defesa do Consumidor e as agências seguem suas instruções, normas regulativas que venham garantir a homogeneidade nas relações. Deste conflito da lógica institucional – práticas pode surgir mudanças que buscam neutralizar ou minimizar o desequilíbrio das relações consumidor-prestadoras de serviços. Mas, mesmo assim, vê-se que na concepção dos consumidores as agências reguladoras não são céleres na resolução das demandas. (TREVISAN *et al.* (2012, *apud* MEYER & ROWAN, 1977)

2. Estruturas

Ao tratar-se dessas questões sobre como suas solicitações são atendidas, junto aos consumidores, entretanto, a análise vai de encontro ao exposto, da resposta da ANATEL, que na sua visão entende que as solicitações dos

consumidores são atendida. De forma geral, o levantamento mostra que, o consumidor entende que a estrutura para reclamação não é suficiente, mas que apesar disso os prazos são entendidos e em geral há um bom retorno da agência, ainda assim, para os consumidores, os órgãos de proteção e defesa do consumidor não governamental são mais eficientes na relação entre as operadoras e consumidores. Isto demonstra que pontos de vista diferentes podem vir a contribuir para novas mudanças estruturais (MEYER & ROWAN, 1991).

Quanto ao mesmo questionamento sobre a ANS, os mesmos problemas relacionados na estrutura para formular as reclamações ficam evidentes, mas que os prazos são cumpridos, porém as respostas não são atendidas na velocidade que o consumidor espera ou necessita. Contudo, é unânime aos consumidores que, os órgãos de defesa respondem e, em alguns casos, resolvem mais rapidamente que as agências reguladoras.

Pode-se então entender que as estruturas, mesmo atendendo as normas e legislações podem sofrer influência dos diversos atores como consumidores, órgãos de defesa do consumidor governamental e não governamental, pesquisadores, judiciários e outros para que a mudança seja expressiva e coerente. Inseridas nas estruturas institucionais das organizações estão, também, as metas e objetivos que irão definir os caminhos a serem seguidos para alcançar os propósitos definidos e isso pode vir a conflitar com os diversos atores com posições e papéis que se diferenciam e, ainda, se esses objetivos e metas forem legitimadas podem incorporar na rotina de outras organizações ou da sociedade (CORSE 2003 *apud* MARCH & OSLESEN, 1989)

3. Valores– Legitimidade

Das respostas obtidas pelos atores envolvidos neste contexto agências, órgão de defesa do consumidor governamental e não governamental e consumidores compreende-se que as lógicas institucionais das agências reguladoras, ainda que entendida como morosa em suas tomadas de decisão relacionadas as reclamações dos consumidores, são legitimadas pelos participantes do seu campo organizacional e pela sociedade por atenderem às normas, crenças e valores da sociedade (SUCHAN 1995 *apud* GINZEL; KRAMER; SUTTON, 1992; NIELSEN & RAO, 1987; PERROW, 1970).

As lógicas institucionais – práticas, estruturas e valores quando aceitos pela sociedade pode-se dizer que a organização alcançou a legitimidade institucional porque vai ao encontro dos elementos culturais como símbolos, mitos e crenças, que permitem um entendimento e avaliação positiva do público (SUCHMAN, 1995).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção tem por objetivo apresentar as análises das agências reguladoras com relação as reclamações e solicitações dos consumidores com a Teoria do Novo Institucionalismo – Lógicas Institucionais que se referem as práticas, estruturas e valores (legitimidade).

A questão da pesquisa é analisar as lógicas institucionais por meio das práticas, estruturas e valores adotados pelas agências reguladoras ANATEL e ANS para atender as solicitações e reclamações dos consumidores.

A teoria do Novo Institucionalismo abordado e fundamentado pela ação de vários autores (POWELL & DIMAGGIO, 1991; MEYER & ROWAN, 1991) na questão dos órgãos reguladores dá condição de entender como os órgãos de defesa do consumidor podem influenciar nas mudanças das lógicas institucionais (COSTA e MELO, 2012 *apud* LOUNSBURY, 20017, p. 289, *apud* FRIEDLAND e ALFORD, 1991, p. 248).

Conforme o estudo, observou-se que os autores Powell e DiMaggio (1991), (TREVISAN *et al.* (2012, *apud* MEYER & ROWAN, 1977), (CORSE 2003 *apud* MARCH & OLSSEN, 1989) e (SUCHAN 1995 *apud* GINZEL; KRAMER; SUTTON, 1992; NIELSEN & RAO, 1987; PERROW, 1970), afirmam que as práticas, estruturas e valores (legitimidade) podem conflitar ou convergir em determinadas situações, e disso surgir ou prevalecer lógicas que sobressaem sobre outras ou outra e para que venham a ser aceitas e legítimas pela sociedade. Tais condições foram observadas neste trabalho, especialmente quando os consumidores, apesar de opinarem que as agências reguladoras são morosas, as aceitam como legítimas por organizar, regular e fiscalizar os regulados e que os órgãos de defesa do consumidor não governamental são mais ágeis em solucionar as solicitações dos consumidores perante as prestadoras de serviços.

Outrossim, as agências têm instrumentos que, apesar de estarem sujeitos as alterações periódicas (mudança de estrutura da ANATEL em 2013, a criação de uma Superintendência para atendimento ao consumidor, a ANS e as alterações do rol de procedimentos em 2016), afirmam que as ações reguladoras são realizadas de forma suficientemente concreta a ponto de entenderem sua efetividade no processo de mediação e regulação. Portanto, não haveria de ser diferente quando as

agências reguladoras são legitimadas pelos entrevistados em função do conjunto de procedimentos e regras que têm parâmetros de valores.

Pode-se concluir que, referente aos serviços de telecomunicações em telefonia móvel e dos serviços de saúde os planos de saúde suplementar, independentemente do campo de atuação das agências reguladoras a impressão dos consumidores é que: a) As Agências Reguladoras são morosas nas mudanças de suas práticas e estruturas e b) As Agências Reguladoras são legitimadas porque seguem os procedimentos, regras, crenças e valores da sociedade.

Os órgãos de defesa e proteção dos consumidores governamental, entendem que: a) as agências são autônomas para tomarem decisões quanto as mudanças de suas lógicas institucionais, b) podem influenciar de modo indireto à medida que são impelidos pelos consumidores a atuarem de forma incisiva quando é ferido o Código de Defesa do Consumidor.

Os órgãos de defesa e proteção do consumidor não governamental entendem que: a) as agências reguladoras deveriam atuar mais efetivamente nas demandas dos consumidores, b) que influenciam, principalmente, as prestadoras de serviços por oferecem aos consumidores uma intermediação que por vezes são mais eficazes que as agências e c) Esses órgão influenciam as agências reguladoras nas mudanças de suas lógicas institucionais porque utilizam-se de ações judiciais públicas para que os consumidores obtenham os seus direitos ou que se restabeleça direitos já adquiridos.

Esta pesquisa apresentou algumas limitações como a recusa da ANS e das operadoras em colaborar com o trabalho. E, ainda, a amostra dos consumidores envolvidos foi de número reduzido. Deixa-se uma contribuição para pesquisas futuras envolverem as operadoras, a ANS e uma amostra maior de consumidores.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEUREN, Ilse M. & MACOHON, Edson R. Institucionalização de Hábitos e Rotinas na Contabilidade Gerencial em Indústrias de Móveis. Salvador, 2010. **Revista O&S**, nº 55, p. 705-23, out./dez. 2010.

BONFIM, Leandro R. C.; ADIB, Gustavo; GONÇALVES, Sandro A. **Lógicas Institucionais da Estratégia como Prática: Uma Proposta de Relação entre o Conceito e a Abordagem**. São Paulo, 8th Ibero American Academy of Management Conference, 2013.

COSER Cláudia. Dissertação Mestrado. **Relações interorganizacionais e estruturas institucionais: um estudo no Espaço Social de Videira**. Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003.

COSTA, Mayla C. & MELLO, Cristiane Marques. **Mudança e Lógicas Institucionais: Panorama e Proposta de Conciliação Entre Três Diferentes Abordagens Institucionalistas**. EnNEO – VII Encontro de Estudos Organizacionais, Curitiba, 20 a 22 de maio de 2012.

DEEPHOUSE, David L. Does Isomorphism Legitimate? **Academy of Management Journal**, Aug. 96, v. 39, p. 1024-39. Fonte: Academy of Management Journal; Aug96, Vol. 39 Issue 4, p1024-1039, 16p, 3 charts

DIMAGGIO, Paul & POWELL, Walter. **The New Institutionalism in Organizational Analysis-Introduction**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ESTÁCIO, Andréa de Fátima R. **Pressões Institucionais e Práticas de Treinamento e Desenvolvimento em Indústrias de Curitiba e Região Metropolitana**. Dissertação (Mestrado), Área de Concentração: Organizações, Empreendedorismo e Internacionalização, Universidade Positivo, Curitiba, 101 f, 2009.

FELIX, Isabelle M. N.; GUARIDO, Edson R. F.; GONÇALVES, Sandro A. **Isomorfismo Normativo Versus Mandatório na Adoção de Práticas organizacionais**. Curitiba, VII Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD, 2012.

LINS, Bernardo F. E. **Análise Crítica do Desempenho da ANATEL no Período de 1988 a 2000**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Reforma do Estado: Restrições e Escapismos no Funcionamento de Agências Autônomas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n.2, p. 191-99, 1999.

MACIEL, Maurício B. **Satisfação do Consumidor com o Serviço de Telefonia Móvel no Brasil: Um Estudo Exploratório.** Dissertação (Mestrado), Área de Concentração: Qualidade, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 99 f, 2004.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. **Análise Institucional de Organizações. Criando um quadro analítico dos 3 Pilares.** Universidade Federal do Paraná. Paraná, 2011.

MARADEI, Anelisa & BASSETO, Jefferson. **O Agravamento da Situação da Telefonia Móvel no Brasil pela Força e Articulação dos Atores Sociais.** II Conferência Brasileira em Comunicação e Mercado – ECOM, 2012.

MARTINS, Márcio Sampaio M. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas,** 2010. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Ceará, 181 f, 2010.

MEYER, John W. & ROWAN, Brian. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma Nova Gestão Pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 204 p, 2007.

PACHECO, Regina S. **Regulação no Brasil: Desenho das Agências e Formas de Controle.** **Revista Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 40, p.523-43, 2006.

PEREIRA, Rodrigo Araújo & BIANCHINI, David. **Aplicação do Método AHP na Tomada de Decisão para a Redução dos Níveis de Ação Legal em Telecomunicações.** **Revista Brasileira de Marketing.** São Paulo, v. 12, n. 4, p. 153-82, 2013.

QUEIROZ, Daniela de Almeida. **Ouvidoria Pública como Canal de Comunicação para o Fortalecimento da Democracia Representativa.** **Revista Políticas Públicas,** São Paulo, v. 2, p.113-27, 2012.

ROSSANI, Luciano & MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. **Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa.** **Revista RAC,** Curitiba, p.173-98, 2010.

ROSSETO, Carlos R. & ROSSETO, Adriana M. **Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação Organizacional: Uma Visão Complementar.** **RAE** (eletrônica). São Paulo, v. 4, n. 1, p. 1-22, 2005.

RYNGEBLUM, Arnaldo L.; VIANNA, Nádia W. H. & ONUSIC, Luciana M. **Analysis of Consumer Protection Public Policies: Agenda Setting, Formulation, and Implementation.** ANPAD, São Paulo, 2013.

SANTOS, Fabiano B. ANATEL: **Regulação e Telecomunicações no Governo FHC**, 2008. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Bahia, Bahia, 158 f., 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública: **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.2, 2009.

SILVA, Daniel Cavalcante. Contextualização: Políticas Públicas no Brasil. **Revista Eletrônica JUS Navegandi**, maio, p. 1-7, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19158>> Acesso em:

SCOTT, Richard W. Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. Stanford University. SAGE 3ª Ed. 2008.

STORCH, Sami. **ONGs e o controle Social dos Serviços Públicos Regulados: as ações judiciais do IDEC na área de telecomunicações**. Dissertação (Mestrado), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 241 f. 2004.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, nº 3, p. 571-610, 1995.

TAWIL, Joseph Antonie. **A Relação de Consumo Estabelecida entre o Usuário de Serviços Públicos e a Empresa Concessionária**, Trabalho Acadêmico, UNIFACS, Salvador, 9f, 2009.

TOLEDO, Márcio Lopes. **O Papel das Agências Reguladoras na Afirmação dos Direitos dos Consumidores**, Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 95 f., 2010.

TREVISAN, Marcelo *et al.* As Influências da Institucionalização Organizacional na Operacionalização da Ecologia Industrial: Possíveis Facilidades e Obstáculo. Santa Maria, 2012. **Revista Administração UFSM**, v. 5, Edição Especial, p. 683-698, dez. 2012.

WALVIS, Célia M. de Oliveira. O Novo Papel do Estado na Prestação de Serviços Públicos: as agências reguladoras. **Revista FMU Direito**. São Paulo, ano 26, nº 37, p.37-47, 2012.

WBATUBA, Berenice B.R.; DEPONTI, Cidonea M.; SEIBERT Rosane M. **A Questão ambiental e o Desenvolvimento Sustentável: Um Estudo Exploratório com Base nos Fundamentos da Teoria Institucional e da Legitimidade Organizacional**. III Simpósio Internacional de Gestão de Projetos - SINGEP. São Paulo, 2014.

YIN Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Yin, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; tradução Ana Thorell; revisão técnica Cláudio Damacena. - 4. ed. -Porto Alegre: Bookman, 2010. 248 p.; 23 cm.

Páginas de Internet consultadas

AGENCIA BRASIL – EBC Disponível em:

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-11/senado-aprova-fim-da-cobranca-de-roaming-em-ligacoes-de-celular> Acesso em 23 jun 2016.

ANATEL, CONSUMIDOR. Disponível em:

<<http://www.ANATEL.gov.br/consumidor/index.php/ANATEL-PROCON-ou-juizados-especiais?layout=edit&id=39>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

ANATEL, CONSUMIDOR. Disponível em:

<http://www.ANATEL.gov.br/consumidor/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=431>. Acesso em: 29 fev. 2016.

ANATEL, Reclamações por Serviços. Disponível em:

<<http://www.ANATEL.gov.br/consumidor/index.php/reclamacoes-na-ANATEL2>>. Acesso em: 26 maio 2016.

ANATEL COMITÊ. Disponível em

<http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php/component/content/article?id=495>

Acesso em: 07 jul. 2016

ANS LINHA DO TEMPO <http://www.ans.gov.br/index.php/aans/quem-somos/historico/linha-do-tempo> . Acesso em: 25 maio 2016.

ANS IGR. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/informacoes-e-avaliacoes-de-operadoras/indice-de-reclamacoes/indice-geral-de-reclamacoes-igr>>.

Acesso em 30 maio 2016.

ANS INDICADORES. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/images/Antes_e_depois_-_%C3%8Dndice_de_Reclama%C3%A7%C3%B5es_Final.docx.pdf>. Acesso em 31 maio 2016.

ANS NIP. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/sobre-a-ans/2820-ans-e-premiada-em-concurso-nacional-de-inovacao-em-gestao?highlight=WyJtZWRpYVx1MDBIN1x1MDBIM28iLCJkZSIsImNvbWZsaXRvcylslm1lZGhhXHUwMGU3XHUwMGUzbyBkZSIsIm1lZGhhXHUwMGU3XHUwMGUzbyBkZSBjb25mbGl0b3MiLCJkZSBjb25mbGl0b3MiXQ>>

Acesso em: 13 abr. 2016.

ANS SALA DE IMPRENSA. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/quem-somos/historico/linha-do-tempo?highlight=WyJub3ZlZWJybyIsMjAxNSwibm92ZW1icm8gMjAxNSJd>>.

Acesso em: 7 jun. 2016.

ANS suspende a comercialização de 301 planos de 38 operadoras de saúde.

Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/sala-de-imprensa/releases/consumidor/1753-ans-suspende-a-comercializacao-de-301-lanos-de-38-operadoras-de-saude?highlight=WyJzdXNwZW5zYW8iLCJkZSIsInBsYW5vcylslmRlliwic2F1ZGUil>>

DIwMTEsInN1c3BlbnNhbyBkZSIslN1c3BlbnNcdTAwZTNvIGRIIHBSYW5vcylslmRIIHBsYW5vcylslmRIIHBsYW5vcyBkZSIslNBSYW5vcyBkZSIslNBSYW5vcyBkZSBzYXV kZSIslmRIIHNdWRlll0=>. Acesso em: 23 dez.2015.

ANS, Carta de Serviços. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/nossos-servicos#D>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

ANS, Central de Atendimento. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-do-consumidor/central-de-atendimento-ao-consumidor>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

ANS, Histórico. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/quem-somos/historico>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

ANS, Quem Somos. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/quem-somos>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

ANS. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/quemsomos/historico>>. Acesso em: 19 out. 2015.

ANS. Disponível em: <www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/consumidor/2427-mediacao-de-conflito-para-queixas-nao-assistenciais-entra-em-vigor-na-semana-do-consumidor>. Acesso em: 6 dez. 2015.

ANS NOTÍCIAS. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/sobre-a-ans/2792-ans-se-firma-como-principal-canal-de-relacionamento-com-o-consumidor-de-planos-de-saude> Acesso em: 3 maio 2016.

DIFIS. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/aans/quem-somos/organograma/difis-estrutura-e-atribuicoes?highlight=WyJvcmdhbm9ncmFtYSJd>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

IDEC ARTIGOS (23/04/2014)<<http://www.idec.org.br/em-acao/artigo/regulaco-e-controle-social-na-ans>> Acesso em: 3 maio 2016.

IDEC. BALANÇO DO CONSUMIDOR: <<http://www.IDEC.org.br/pdf/2015-07-01-balanco-Consumidor.pdf>>. Acesso em: 08 agosto 2015.

IDEC. Disponível em: <<http://www.IDEC.org.br/>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

IDEC. Disponível em: <<http://www.IDEC.org.br/em-acao/em-foco/planos-de-saude-concentraram-um-terco-das-demandas-ao-IDEC-em-2015>>. Acesso em: 3 maio 2016.

IDEC. Disponível em: <<http://www.IDEC.org.br/o-IDEC/o-que-faz>> Acesso em: 29 fev. 2016.

IDEC. Disponível em:<<http://www.idec.org.br/consultas/acao-judicial/1288>> Acesso em: 23 junho 2016.

MANUAL EXPLICATIVO – ANATEL. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 1º mar. 2016.

O DIA. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/economia/2016-06-22/idec-pede-que-anatel-intervenha-na-oi.html> Acesso em: 23 jun. 2016

OUVIDORIA ANATEL. Disponível em:
<<http://www.ANATEL.gov.br/institucional/index.php/institucional-menu/ouvidoria>>. Acesso em: 1º mar. 2016.

PLANALTO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm>. Acesso em: 1º mar. 2016.

PLANALTO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 1º mar. 2016.

PROCON. Disponível em: <<http://www.PROCON.sp.gov.br/>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

PROTESTE. Disponível em: <<http://www.PROTESTE.org.br/>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

PROTESTE. Disponível em: <<http://www.PROTESTE.org.br/institucional/quem-somos/nossa-missao>>. Acesso em: 29 fev.2016.

PROTESTE. Disponível em: <<http://www.PROTESTE.org.br/institucional/quem-somos/a-organizacao>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

PROTESTE. Disponível em: <<http://www.PROTESTE.org.br/saude/plano-de-saude/noticia/livrar-os-planos-de-saude-de-multas-e-retrocesso>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

PROTESTE. Disponível em: <<http://www.PROTESTE.org.br/saude/plano-de-saude/noticia/livrar-os-planos-de-saude-de-multas-e-retrocesso>>. Acesso em: 1º maio 2016.

PROTESTE. Disponível em: <<https://www.PROTESTE.org.br/institucional/em-acao/acoes-coletivas/acao-civil-publica-contra-as-operadoras-de-telefonia>>. Acesso em: 1º. maio 2016.

PROTESTE: Disponível em <<https://www.proteste.org.br/suas-contas/telefonia-fixa-e-movel/noticia/proteste-apoia-fim-da-cobranca-de-roaming>> Acesso em: 23 jun. 2016

RECLAME AQUI. Disponível em; <http://www.reclameaqui.com.br/indices/14205/amil/> Acesso em: 07 jul. 2016

SENACON. Disponível em:
<<http://portal.mj.gov.br/SENACON/data/Pages/MJF84E8F0EITEMID768DE2EFF4464A9D94E4EA76D5084F9EPTBRNN.htm>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

TP 05, 2014 ANATEL. Disponível em:
<<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/2deg-concurso-de-boas-praticas/resultado/tp-05-ANATEL-premiado.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

APÊNDICE 1

QUESTIONÁRIO PARA A AGÊNCIA ANATEL/ANS

NOME:

RAMO DE ATIVIDADE:

NOME DO RESPONDENTE:

CARGO DO RESPONDENTE:

1. Como está subdividida a estrutura organizacional relacionada com a recepção, análise e distribuição das reclamações dos consumidores? Em qual departamento se concentram as reclamações?
2. Como são classificadas as reclamações dos consumidores - por assuntos ou por outro modo de classificação?
3. Como são disponibilizadas as opções para os consumidores reclamarem no site da ANATEL/ANS?
4. De que forma e em que prazo o consumidor obtém informação sobre o andamento da sua reclamação?
5. Como a ANATEL/ANS dá prosseguimento às reclamações registradas? Quais passos são realizados até retornar uma resposta ao consumidor?
6. A ANATEL/ANS verifica a propriedade das reclamações (ou todas são aceitas e encaminhadas às operadoras)? Como verifica a propriedade da resposta das operadoras?
7. A ANATEL/ANS na última década teve alterada a sua estrutura organizacional e/ou práticas relacionadas à defesa dos consumidores. Por que?
8. A ANATEL/ANS sofreu ou sofre influência dos órgãos governamentais e não governamentais para mudar regulamentos ou procedimentos?

QUESTIONÁRIO PARA CONSUMIDOR

NOME:

NOME DO RESPONDENTE:

1. A disponibilizaçãodas opções para os consumidores reclamarem nos sitesda ANATEL/ANS são suficientes? Funcionam bem?
2. A informação sobre o andamento de reclamações vem corretamente e em prazo razoável?
3. O modo como a ANATEL/ANS dão prosseguimento às reclamações registradas é adequado? Quais passos as agências realizam até retornar uma resposta ao consumidor?
4. O IDEC/PROTESTE/PROCON intermediam as reclamações dos consumidores melhor do que as Agências?

QUESTIONÁRIO PARA OPERADORA DE TELEFONIA

NOME:

RAMO DE ATIVIDADE:

NOME DO RESPONDENTE:

CARGO DO RESPONDENTE:

1. Considera que a estrutura organizacional da ANATEL/ANS relacionada à recepção, análise e distribuição das reclamações dos consumidores funciona adequadamente?
2. Como são disponibilizadas as opções para os consumidores reclamarem no site da (operadora)?
3. A classificação das reclamações adotada pela ANATEL/ANS é apropriada ou deficiente?
4. A disponibilização das opções para os consumidores reclamarem nos sites da ANATEL/ANS são suficientes? Funcionam bem?
5. A informação sobre o andamento de reclamações vêm corretamente e em prazo razoável? E pela (operadora)?
6. O modo como a ANATEL/ANS dão prosseguimento às reclamações registradas é adequado? Quais passos as agências realizam até retornar uma resposta ao consumidor?
7. A ANATEL/ANS verifica a propriedade das reclamações (ou todas são aceitas e encaminhadas às operadoras)? Como verifica a propriedade da resposta das operadoras?
8. Qual o prazo que a (operadora) disponibiliza para os consumidores em obter informação sobre o andamento e resolução de suas reclamações?
9. A (operadora) influencia ou influenciou em alguma ou algumas mudanças de estrutura ou das práticas da ANATEL relacionadas a telefonia móvel?

QUESTIONÁRIO PARA ÓRGÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

NOME:

NOME DO RESPONDENTE:

CARGO DO RESPONDENTE:

1. Considera que a estrutura organizacional da ANATEL/ANS relacionadas à recepção, análise e distribuição das reclamações dos consumidores é suficiente?
2. Sua classificação das reclamações é apropriada ou deficiente?
3. A disponibilização das opções para os consumidores reclamarem nos sites da ANATEL/ANS são suficientes? Funcionam bem?
4. A informação sobre o andamento de reclamações vem corretamente e em prazo razoável?
5. O modo como a ANATEL/ANS dão prosseguimento às reclamações registradas é adequado? Quais passos as agências realizam até retornar uma resposta ao consumidor?
6. A ANATEL/ANS verifica a propriedade das reclamações (ou todas são aceitas e encaminhadas às operadoras)? Como verifica a propriedade da resposta das operadoras?
7. O IDEC/PROTESTE/PROCON intermediam as reclamações dos consumidores melhor do que as Agências?
8. O IDEC/PROTESTE/PROCON influencia ou influenciou em alguma ou algumas mudanças de estrutura ou das práticas da ANATEL/ANS relacionadas aos planos de saúde?