



A OUVIDORIA E SUA CONTRIBUIÇÃO NA SAÚDE SUPLEMENTAR: A RN 323/13 DA ANS

📍 Margareth Maurício Monteiro

Consultora Empresarial certificada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestranda em História e Política da Escola de Ciências Sociais da FGV-RJ. Comunicóloga, Pós-graduada em Marketing e Administração, com MBA Executivo. Professora Universitária de diversas disciplinas relacionadas à gestão; formação de equipes; ética e comportamento empresarial; relacionamento com clientes. Palestrante e instrutora de treinamentos corporativos. Mais de 25 anos de experiência nas Áreas de Marketing de Serviços (Relacionamento com Clientes e CRM), planejamento e implantação de Ouvidorias. Atuação como Executiva Sênior nos setores de Saúde (Unimed-Rio), Educação (Universidade Estácio de Sá), Tecnologia (Claro Telecom) e Comunicação (Jornal O DIA). Membro da ABRAREC (Associação Brasileira de Relações com Cliente) e ABO-RJ (Associação Brasileira de Ouvidores do RJ).



**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO
DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CPDOC PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA, POLÍTICA E BENS CULTURAIS MESTRADO
PROFISSIONAL EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

**A OUVIDORIA E SUA CONTRIBUIÇÃO NA SAÚDE SUPLEMENTAR: A RN 323/13
DA ANS**

MARGARETH MAURICIO MONTEIRO RIO DE JANEIRO

27 DE MARÇO DE 2020.



RESUMO

Uma das mais relevantes inovações que precisamos experimentar é a capacidade de realizar uma comunicação eficiente entre cidadãos/consumidores e as organizações contemporâneas e assim mitigar conflitos. As reflexões sobre a função das Ouvidorias podem representar uma oportunidade para se construir uma linha evolutiva nesta comunicação em busca de relações de consumo de melhor qualidade, respeitando direitos e contribuindo como ferramenta de gestão. Especialmente na saúde suplementar há desafios a serem superados para que as Ouvidorias gozem de maior efetividade na execução de políticas públicas, mas sua atuação pode reforçar um canal de participação, de comunicação e de mediação num processo democrático, tendo como consequência a valorização da cidadania. Com o intuito de contribuir para o debate teórico, o propósito deste projeto foi analisar o processo de construção e atuação das Ouvidorias na saúde suplementar que teve sua exigibilidade a partir da Resolução Normativa-RN 323/13 da Agência Nacional de Saúde Suplementar-ANS, e entender os desafios, potencialidades e limitações para que as Ouvidorias adquirissem maior relevância para planos privados de assistência à saúde. A partir de análises da literatura, documentos, relatórios e entrevistas qualitativas com representantes da sociedade civil, da ANS, além de Ouvidores que atuam na saúde suplementar, compreendemos que a Ouvidoria conceitualmente teria o papel institucional de representar o cidadão/consumidor e procurar ajustar interesses divergentes na busca da redução dos conflitos. Entretanto apesar dos avanços trazidos pela Legislação, na prática o cidadão/consumidor parece não se sentir representado pela Ouvidoria e ainda recorre com frequência a outros canais de representatividade como o Judiciário, ANS ou entidades de defesa do consumidor no momento em que precisa se manifestar. Há um ambiente propenso ao conflito na saúde suplementar no Brasil que vem sensibilizando o Judiciário, Ministério Público, operadoras de saúde, associações representativas do setor privado na área da saúde, ANS e pesquisadores. Esses conflitos têm as mais diferentes motivações por parte dos cidadãos/consumidores: autorização de procedimentos, exames de alto custo, internações, reajustes de preços de mensalidades entre outros. As pesquisas demonstraram também que as Ouvidorias são tidas como boas interlocutoras junto às entidades de defesa do consumidor, mas encontram dificuldades em evidenciar e prevenir conflitos dentro das próprias operadoras de saúde da qual fazem parte. Ao final este projeto oferece como produto, um conjunto de recomendações pensadas para as operadoras de saúde e ANS na busca de boas práticas para um melhor atendimento à sociedade civil, resultado de uma diretriz baseada em pesquisa, vivência e conhecimento do tema proposto no que diz respeito às Ouvidorias e a saúde suplementar.



Palavras-chave: Ouvidoria; Saúde Suplementar; Planos de Saúde; Regulação; Organização Social.

ABSTRACT

One of the most relevant innovations that we need to experience is the ability to communicate efficiently between citizens / consumers and contemporary organizations and thus mitigate conflicts. Reflections on the role of the Ombudsman's Office may represent an opportunity to build an evolutionary line in this communication in search of better quality consumer relations, respecting rights and contributing as a management tool. Especially in Private Health Insurance and Plans, there are challenges to be overcome so that the Ombudsman's offices are more effective in the execution of public policies, but their performance can reinforce a place of participation, communication and mediation in a democratic process, resulting in the enhancement of citizenship. In order to contribute to the theoretical debate, the purpose of this project was to analyze the process of construction and performance of the Ombudsman in Private Health Insurance and Plans, which was demanded by Normative Resolution-RN 323/13 of the National Regulatory Agency for Private Health Insurance and Plans-ANS, and to understand the challenges, potential and limitations for the Ombudsman to acquire greater relevance for private health company. From analysis of literature, documents, reports and qualitative interviews with representatives of civil society, ANS, in addition to Ombudsmen working in Private Health Insurance and Plans, we understand that the Ombudsman would conceptually have the institutional role of representing the private health insurance beneficiary and seeking to adjust interests divergent in the search for conflict reduction. However, despite the advances brought by the Legislation, in practice the private health insurance beneficiary does not seem to feel represented by the Ombudsman and still frequently uses other places of representation such as the Judiciary, ANS or consumer protection entities when it needs to speak up. There is an environment prone to conflict in Private Health Insurance and Plans in Brazil that has sensitized the Judiciary, the Public Ministry, private health company, associations representing the private sector in the area of health, ANS and researchers. These conflicts have the most different motivations on the part of private health insurance beneficiary: authorization of procedures, high-cost exams, hospitalizations, monthly price adjustments, among others. Research has also shown that the Ombudsman are seen as good interlocutors with consumer protection entities, but find it difficult to evidence and prevent conflicts within the private health company of which they are a part. In the end, this project offers as a product,



a set of recommendations designed for private health company and ANS in the search for good practices for better service to civil society, the result of a guideline based on research, experience and knowledge of the proposed theme in what it says respect to the Ombudsman and Private Health Insurance and Plans.

Keywords: Ombudsman; Private Health Insurance and Plans; private health company; Regulation; Social Organization.



INTRODUÇÃO

Esta dissertação pretende ser um convite à ampliação do conhecimento sobre a unidade de Ouvidoria e também um estímulo à reflexão sobre a identificação das necessidades sociais na saúde. É importante considerar a valorização dos indivíduos implicados nesta discussão, compreendendo a Ouvidoria como uma possível aliada na obtenção de vínculos mais empáticos entre cidadãos e as instituições que orbitam em torno desse sistema complexo que é a saúde suplementar.

A implantação das Ouvidorias para o setor de saúde suplementar pode ser considerada ainda recente e sem muitos referenciais na literatura, em função da RN 323/13 ter apenas poucos anos de sua vigência. E é exatamente por esse motivo que urge dar início a algumas discussões, objetivando tornar este instituto mais efetivo em suas ações, tendo em vista os números expressivos que movimentam a saúde suplementar em relação à prestação de serviços, além da carta constitucional de 1988 também contemplar a participação dos serviços de saúde da iniciativa privada na assistência aos cidadãos. Para termos uma ideia da relevância do tema, hoje são 1.219 operadoras de saúde ativas e 1.175 unidades de Ouvidorias cadastradas na ANS. Ou seja, 96,4% de adesão das operadoras de saúde à Resolução Normativa (ANS, REA 2019 ano base 2018, p.09), que é objeto desta dissertação. Se considerarmos apenas estes números diríamos que a RN foi bastante eficaz em relação às adesões das operadoras de planos de saúde ao normativo e que os cidadãos/consumidores desses planos têm amparo por parte das Ouvidorias.

Entretanto, a questão que se apresenta é: na prática cotidiana as Ouvidorias das operadoras de planos privados de assistência à saúde conseguem exercer plenamente as funções estabelecidas na RN, auxiliando cidadãos/consumidores e, ao mesmo tempo, influenciando na estratégia organizacional sob o ponto de vista da melhoria na prestação de serviços? Este é o problema de pesquisa sugerido neste projeto e que não tem a pretensão de esgotar as discussões, mas ao contrário, iniciá-las em prol de uma saúde privada mais contributiva para a sociedade, utilizando-se das Ouvidorias como canais de ressonância para os desafios que se apresentam. Há certamente, uma lacuna desafiadora entre a motivação conceitual e a atividade prática e é essa a intencionalidade desta pesquisa.

OBJETIVOS DE PESQUISA



Objetivo Geral:

Analisar o processo de construção e atuação das Ouvidorias na saúde suplementar, após a Resolução Normativa-RN 323/13 da ANS.

Objetivos Específicos:

- a) Levantar os critérios normativos e de eficiência que orientaram a criação e evolução institucional das ouvidorias na saúde suplementar;
- b) Verificar através de documentos, dados, relatórios e também entrevistas, a influência da Ouvidoria na gestão institucional de operadoras de planos privados de assistência à saúde;
- c) Analisar as percepções de representantes do Órgão Regulador-ANS, de Ouvidores que atuam na área da saúde suplementar (setor privado de saúde) e da sociedade civil (consumidores/clientes) buscando entender como a Ouvidoria influencia a relação entre esses atores.

METODOLOGIA

Com o objetivo de investigar o tema sobre a atuação das Ouvidorias na Saúde Suplementar, seus desafios, potencialidades e limitações para que adquiram maior relevância para os planos de assistência à saúde e, ao mesmo tempo, ajudem aos cidadãos/consumidores em suas demandas na área de saúde suplementar, foram utilizadas duas abordagens metodológicas: pesquisas de documentos e pesquisa qualitativa. A combinação dessas duas metodologias é importante porque além de serem complementares, auxiliam num melhor mapeamento e entendimento do cenário complexo que envolve estes dois temas, Ouvidoria e Saúde. A primeira trouxe informações importantes sobre o que diz o estudo da literatura (incluindo livros, dissertações, teses e artigos científicos) sobre o conceito de Ouvidoria, o papel e características destas instituições, suas formas de atuação no mercado de saúde público e privado, como estão classificadas, dentre outras informações. Foram pesquisados também relatórios públicos (de 2014 a 2018) divulgados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar-ANS sobre as Ouvidorias de operadoras de saúde e principais indicadores, o que contribuiu para um maior entendimento da atuação das Ouvidorias de saúde suplementar especificamente. Estas pesquisas da literatura também foram relevantes para ajudar a entender a formação do mercado de saúde no Brasil e também a saúde suplementar (o mercado de saúde privado). Este



tipo de investigação foi fundamental para tentar entender a dimensão da complexidade de atores, atividades e processos envolvidos.

A segunda metodologia, feita através de pesquisas qualitativas, ajudaram no entendimento das percepções, do subjetivo, da visão individual e institucional dos atores diretamente envolvidos com o tema, bem como entender o que alguns números dos relatórios analisados evidenciaram. Foram entrevistados oito profissionais no total, sendo dois profissionais do Órgão Regulador (ANS), responsável pela publicação da RN 323/13, três Ouvidores que atuam em operadoras de saúde suplementar e estão submetidos ao normativo, além de três profissionais representantes de cidadãos/consumidores (sociedade civil), pertencentes à instituições como Procon, Defensoria Pública e Associação Brasileira de Ouvidores-ABO. O aprofundamento qualitativo de interpretações e percepções desses diferentes atores foi a opção em função da interação desses grupos com o tema, sejam como agentes legisladores, agentes submetidos à legislação e aqueles que de fato sofrem seus impactos como cidadãos/consumidores. É deste lugar de fala, que observo, na prática, certo distanciamento entre o que defendem legisladores, associações e afins que fomentam a existência das Ouvidorias como instrumentos de aproximação entre cidadãos/consumidores e instituições e o que efetivamente acontece no cotidiano dentro das instituições de saúde suplementar, em que há diversos desafios a serem superados para que de fato as Ouvidorias sejam legitimadas em seu papel institucional.

As entrevistas seguiram um roteiro previamente semiestruturado, foram conduzidas entre julho de 2019 e janeiro de 2020. O critério para a escolha dos profissionais entrevistados se deu pela característica de atuação profissional de cada um deles. Um dos representantes do Órgão Regulador (ANS) hoje não atua mais na ANS, mas foi eleito por ter contribuído na construção da RN 323/13 e o outro atua na ANS e vem acompanhando o processo e as atividades relacionadas ao normativo. Os Ouvidores da área de saúde suplementar, foram selecionados dentre aqueles que participaram ativamente do processo de discussão e construção da RN 323/13 para implementarem ou adequarem suas áreas de Ouvidorias. São até o momento, ainda Ouvidores no mercado de saúde suplementar e vêm experimentando os efeitos da RN no dia-a-dia de suas atividades, o que possivelmente os torna mais aptos a pensar o modelo aplicado pelo normativo nos últimos cinco anos. Esses Ouvidores, especificamente atuam também em grupos de discussões e comitês de Ouvidorias, discutindo estratégias de atuação, indicadores de controle e performance etc. São pessoas ativas no processo. Representam desde operadoras de grande porte até as de pequeno porte. Os representantes da sociedade civil foram



eleitos a partir de sua representatividade junto a consumidores e por possuírem estreito relacionamento com Ouvidores do mercado em geral e da saúde em particular. É importante enfatizar que os entrevistados são referências em suas áreas de atuação e com forte envolvimento com o tema Ouvidoria, Saúde e na representação de consumidores.

Em resumo, a escolha desse tema, se deu pela necessidade de estimular o interesse num assunto ainda pouco explorado no meio acadêmico, mas que atinge cerca de 47 milhões de pessoas no Brasil, que é a assistência médica via saúde suplementar³ e mais especificamente o papel das Ouvidorias. O intuito é entender em profundidade a ordem social em discussões em torno do tema para estimular mudanças, analisar as expectativas e desafios, sem deixar de fora as percepções dos sujeitos, o que não se pode perceber através apenas da análise pragmática de relatórios.

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ouvidoria conceitualmente teria o papel institucional de representar o cidadão/consumidor e procurar ajustar interesses divergentes na busca da redução dos conflitos, seja pelo acolhimento e busca de solução para as manifestações, prevenção de conflitos, melhoria de processos ou uma análise diferenciada de um determinado problema. Entretanto, na prática o cidadão/consumidor parece não se sentir representado pela Ouvidoria e recorre a outros canais de representatividade como o Judiciário, ANS ou entidades de defesa do consumidor. Não é raro o cidadão/consumidor utilizar um canal externo para reclamar e esta demanda ser analisada e tratada dentro da própria operadora de saúde e depois respondida ao consumidor pelo canal externo, que, neste caso, atua apenas como um intermediário na solução do conflito.

Conceitualmente todos os entrevistados concordam que as Ouvidorias podem ser de grande ajuda para apaziguar, em certa medida, essa relação conflituosa de consumo, mas na prática cotidiana, pela análise dos relatórios e pelo que afirmam os próprios entrevistados, há oportunidades de aproveitamento das unidades de Ouvidorias que poderiam ser mais bem exploradas.

Em geral pesquisas mostram que consumidores deixam as empresas principalmente pelo atendimento ruim do funcionário ou colaborador, produtos ou serviços de má qualidade, perda de confiança na empresa, a não solução de reclamações feitas, informação incorreta, processos

³Apenas clientes de assistência médica. Este número não considera clientes exclusivamente de planos odontológicos. (www.ans.gov.br, acesso em 20 de jun de 2019).



confusos, dentre outros motivos. No entanto, na saúde o ato de ‘deixar a empresa’ não é tão simples, na medida em que o bem-estar, a vida está em jogo. Então, o caminho natural parece ser o litígio, seja judicial, administrativo (através da manifestação à ANS) ou através de entidades de defesa do consumidor. A qualidade da prestação de serviços está em debate e o comportamento do cidadão/consumidor vem mudando, está mais consciente de seus direitos, menos tolerante e busca mais agilidade na solução dos problemas em função do que aprendeu com o uso das novas tecnologias com respostas mais rápidas.

Outra ponderação importante foi realizada pelo Conselho Nacional de Justiça-CNJ em publicação sobre a “Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução.”⁴ O relatório, apesar de sua referência estar direcionada ao SUS, defende políticas extrajudiciais de solução de conflitos para a saúde, por órgãos administrativos, em análises prévias antes da judicialização. Esta ponderação poderia referenciar também conflitos da saúde suplementar, entendendo as Ouvidorias como órgãos administrativos nas operadoras de saúde.

Segundo as pesquisas realizadas para este projeto de dissertação, um planejamento adequado, controle de indicadores, recursos, prioridade e reconhecimento são fundamentais para que se inicie uma efetiva legitimação das Ouvidorias dentro das operadoras de planos de saúde para que deixem de ser somente vistas como “balcão de reclamações” e possam contribuir de uma maneira gradual e crescente com a queda nas ações judiciais e administrativas. Um esforço integrado e cooperativo entre a gestão organizacional das operadoras, das instituições representativas como FenaSaúde e Abramge, por exemplo, além da ANS e de entidades de defesa dos consumidores, poderia resultar numa discussão importante em relação ao próprio modelo de negócio estabelecido, estudo de alternativas, acolhimento de maior número de cidadãos/consumidores em prol de um serviço melhor prestado, possibilitando talvez a redução do custo financeiro de toda a cadeia produtiva e do desgaste emocional imposto ao cidadão/consumidor.

A principal inovação e eixo da proposta foi ampliar o conhecimento sobre a atuação das Ouvidorias, seus desafios, potencialidades e limitações para que adquirissem maior relevância para os planos de assistência à saúde e, ao mesmo tempo, ajudassem aos cidadãos/consumidores em suas demandas na área da saúde suplementar. A intenção foi a de promover algumas reflexões acerca da identificação das necessidades sociais na saúde, sendo este um assunto bastante relevante em nossa sociedade, e, tentar discutir dentro deste cenário como as Ouvidorias poderiam auxiliar no processo de gestão e prestação de serviços nas operadoras

⁴ Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa, 2019.



privadas de assistência à saúde. Entendemos também, que apenas guias, manuais de procedimentos ou a Legislação não criam, nem implementam estas boas práticas que por sua vez precisam ser introjetadas pela cultura organizacional para que tenham maior eficiência, relevância e alcancem resultados concretos.

Constata-se que os objetivos foram atendidos, uma vez que o trabalho conseguiu demonstrar como foram pensadas e estruturadas as áreas de Ouvidoria na saúde suplementar, os principais pontos abordados pela Legislação (RN 323/13), as funções dessas instituições e como estão posicionadas no segmento de saúde suplementar. A exigibilidade das unidades de Ouvidoria na saúde suplementar trouxe avanços importantes, mas também desafios no processo de construção do melhor modelo a ser perseguido. Os documentos, relatórios e demais instrumentos de pesquisa foram basilares para demonstrar como essas Ouvidorias funcionam alguns anos após sua exigibilidade pela ANS. Este tipo de pesquisa foi importante também para evidenciar alguns conflitos inerentes a uma relação de consumo que toca num direito social importante como a saúde. As entrevistas com os atores envolvidos diretamente no processo ajudaram de maneira efetiva para um melhor entendimento das perspectivas e potencialidades das Ouvidorias e, ao mesmo tempo, como é desafiador no dia-a-dia do exercício da atividade, tecer um trabalho aderente ao que pede a Legislação, trazendo também para a reflexão fatores mais subjetivos.

A pesquisa partiu do problema de entender se na prática cotidiana as Ouvidorias da saúde suplementar conseguiam exercer plenamente os papéis estabelecidos pela RN 323/13. O estudo identificou algumas questões entre o conceito do que deveriam ser as Ouvidorias exposto na literatura e também na Legislação, e o que de fato ocorre no exercício da atividade nas operadoras de saúde. Os dados, através da análise de documentos, dos relatórios e principalmente das entrevistas realizadas, podem refletir a resposta ao problema de pesquisa. Foram identificadas algumas questões ou limitações que dominam o ambiente das Ouvidorias e que desafiam a efetividade de implantação deste canal e de torná-lo de maior relevância na gestão organizacional dentro das operadoras de assistência à saúde.

Após leitura minuciosa da RN 323/13, pesquisa em documentos e ouvindo o que disseram os entrevistados para este projeto de pesquisa, esta dissertação oferece um **produto final** com recomendações de melhorias pensadas para os principais players: operadoras de assistência à saúde, Órgão Regulador-ANS. Independentemente da regulação, esta espécie de “manual de boas práticas” visa poder ajudar como um instrumento de gestão, que pretende



auxiliar numa diretriz baseada em pesquisa, vivência e conhecimento do tema proposto para esta dissertação no que diz respeito às Ouvidorias e a saúde suplementar.

Iniciamos tratando sobre o envolvimento das Ouvidorias na Governança Corporativa das operadoras de assistência à saúde e também sobre o perfil do Ouvidor. Mais adiante foram feitas sugestões para o aperfeiçoamento da RN 323/13 que foram divididos pelos seguintes temas: facilitação do acesso do cidadão/consumidor à Ouvidoria; Ouvidoria como ferramenta na estratégia organizacional; prazos de resposta ao beneficiário; a Ouvidoria e o auxílio na redução de conflitos. Alguns indicadores também foram sugeridos para compor o Relatório Estatístico e Analítico-REA.

Esperamos que as propostas possam auxiliar a gestão de operadoras de saúde, às Ouvidorias e a própria ANS, além da sociedade civil que poderá se beneficiar dos resultados gerados a partir das ações recomendadas.