

A ECONOMIA DA REGULAÇÃO E A TEORIA POLÍTICA POSITIVA: UMA ANÁLISE DA REGULAÇÃO DAS EMPRESAS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA NO BRASIL*

André Nunes¹

Resumo: Este artigo utiliza o instrumental da *rational choice* para analisar o processo de regulação das empresas de assistência médica no Brasil. O ponto central é lembrar que as instituições são relevantes nos processos econômicos. Dois modelos são utilizados. Denzau e Munger apresentam um modelo cujo foco são os efeitos dos grupos de interesse e dos eleitores no comportamento do político. Eles mostram que as preferências dos eleitores, mesmo não organizados, podem ter efeitos importantes na relação entre políticos e grupos de interesse. Mueller e Pereira estudam a existência e o funcionamento do sistema de comissões no Congresso Brasileiro, utilizando modelos empregados na literatura para explicar o funcionamento das instituições e do Congresso dos EUA. Concluem que, para o Congresso Brasileiro, há evidências de uma grande capacidade do Executivo de fazer preponderar suas preferências no processo legislativo.

Abstract: This paper uses tools of the *rational choice* to analyse regulations process of the medical assistance firms from Brasil. The central goal is to remember that institutions are important in economic process. Two models has been attempted. Denzau e Munger present a model which focuses on the relative effects of interest group and voters on the behavior of legislators. They show even when voters are unorganized they can have an important effect on the relation between interest groups and legislators. Mueller e Pereira studied the existence and functioning of the committee system in the Brazilian Congress by applying the insights and models developed in the large literature to explain the institutions of the US Congress. Theirs conclusions showed that most feature of the Brazilian Congress is the ability of the executive to pursue its preferences in the legislative process.

Palavras-chave: regulação, escolha racional, empresas de assistência médica.

Keywords: regulation, *rational choice*, medical assistance firm.

JEL classification: L51 e I18

* Artigo submetido em 06/09/2001 e aceito em 29/10/2001.

¹ Universidade de Brasília. E-mail: fex1_chefia@sef.eb.mil.br

Agradeço a Bernardo Mueller e Adolfo Sachsida pelo incentivo. Agradeço também os comentários de um *referee* anônimo.

Introdução

A Teoria Política Positiva tem como principal objetivo lembrar que as Instituições, e as relações entre elas, são relevantes em qualquer processo econômico. No estudo do processo de regulação, o esforço é fazer que os modelos utilizados pela *rational choice* possam produzir resultados aplicáveis à realidade. Assim, a Teoria Política Positiva (TPP) não é necessariamente uma ruptura com a *rational choice* e sim uma nova leitura dela, onde a tentativa é encontrar explicações mais abrangentes que possam incorporar fatores que antes eram considerados exógenos (incluindo instituições políticas) ou de difícil mensuração (incorporando os problemas de assimetria de informação).

A idéia é que as instituições não funcionam no vácuo. Na verdade, elas possuem um papel fundamental na resolução dos problemas econômicos, pois é da interação entre elas que surgirá o “novo preço” - diferente do preço de mercado -. O modelo mais usual na TPP é o modelo principal agente, utilizado na tentativa de capturar as relações de regulação que surgem no mundo real. A questão central a ser resolvida é o custo de saber o que o agente esta fazendo. O emprego deste modelo supõe que haja uma delegação (principal delega para o agente) e que o agente passa a possuir informações sobre a tarefa delegada e sobre o quanto de esforço ele irá fazer em prol daquela tarefa, informações estas que o principal não possui. A resolução desta questão não é trivial, pois nada garante que os objetivos sejam alinhados e existe uma relação imperfeita entre o esforço do agente e o resultado da delegação. Em outras palavras, o resultado é observável, o esforço não. O resultado final é que o custo de monitoração é muito alto.

1. A teoria normativa e a teoria positiva

A resposta ao problema da regulação na teoria normativa é distinta daquela da TPP. Enquanto a teoria normativa entende a formulação e a implantação de políticas como uma questão técnica, abstraindo as questões políticas e institucionais, a TPP acredita que estas questões irão interferir decisivamente no resultado de determinada política. (Dixit *apud* Mueller, 1999). O resultado prático do processo de privatização em diferentes países parece ilustrar claramente esta questão. Levy e Spiller (1995) mostram que o desenvolvimento de um processo de salvaguarda institucional é decisivo para o sucesso de processos de privatização. O fundamental não é a questão técnica, e, sim, os ajustes do sistema regulatório com as instituições do país. Se o país implanta um sistema regulatório que é incompatível com suas instituições, os esforços de privatização poderão produzir grandes decepções.

Outra singularidade da TPP é que nesta análise não é necessário que a solução seja eficiente (*frist best*). As situações que na teoria normativa seriam consideradas ineficientes, são interpretadas como soluções impostas, dadas as restrições de custos entre os atores e instituições envolvidos no processo. Levy e Spiller (1995), lembram que instituições desempenham um papel fundamental, sendo importante considerar: a capacidade administrativa de tratar com processos complexos de regulação, a política distributiva e sua interferência

alocativa e a realidade institucional do regulador. Estes fatores, considerados em conjunto, podem explicar porque em muitos países a solução da regulação é um *third-best* ou até um *fourth-best*. A preocupação passa a ser o motivo da solução implementada na prática, pois, teoricamente, havia outra solução mais eficiente. A questão é desvendar qual é fonte de restrição e qual o custo de transação que produziram uma solução de baixa potência. A solução passa por incorporar na análise as instituições políticas envolvidas no mundo real (Mueller, 1999).

2. O processo de interação entre políticos, grupos de interesse e eleitores

A idéia desenvolvida por Stigler (1971) que a teoria da regulação deve explicitar: quem recebe os benefícios e quem arca com os custos da regulação; que forma toma a regulação, e quais os efeitos sobre a alocação dos recursos fazem com que se pense a regulação como um bem econômico. Então, há uma demanda por redistribuição, ou seja, uma demanda por regulação. Os “mercados” onde interagem estes interesses são as instituições políticas. Vamos concentrar nossa análise da TPP neste tipo processo. Como se dá a interação entre os atores interessados pela regulação dentro de um processo político de escolha pública.

Diversos autores trataram o tema. Peltzman (1976) acredita que o grupo mais forte se apropria da regulação, ela é desenhada em seu benefício. Becker (1983) concorda com esta idéia e acrescenta que a eficiência econômica é afetada pelo custo de “peso-morto”² que reduz o subsídio líquido transferido ao grupo mais forte. Kalt e Zupan (1984), considerando a existência da relação principal agente, encontraram um *slack* (jogo de cintura) para que os legisladores persigam o interesse público – ou consumam ideologia³ -. Denzau e Munger (1986) produziram um modelo no qual a interação dos atores pode produzir resultados distintos. Mueller e Pereira (1999) sugerem, para o caso brasileiro, que devido a criação de arranjos institucionais, a vontade do executivo é preponderante (teoria da preponderância do executivo). É nestes dois últimos modelos que nos deteremos.

2.1 O modelo Denzau e Munger

Os atores envolvidos são os políticos (legisladores), os eleitores e os grupos de interesse. A idéia central é a de que existe demanda e oferta por ações dos políticos (ou por regulação), pois estas ações implicam algum tipo de redistribuição de renda entre os grupos envolvidos no processo. O objetivo central é verificar como ocorre a escolha por regulação por parte dos políticos e como os financiadores de campanha (grupos de interesse) escolhem financiar um, dentre tantos políticos.

A resposta trivial para o resultado de uma votação é que “o balanço de forças entre os grupos adversários, no momento da votação, determina o resultado”. Esta resposta é

² A idéia de peso morto está relacionada com a intervenção no mercado. Custo marginal e receita marginal não se igualam mais. Esta diferença faz reduzir o excedente do consumidor, resultando em perdas de bem-estar.

³ Ideologia é definida como o legislador votar de modo contrário ao que suas bases gostariam que ele votasse.

simplista e parece ser dominada pelos grupos de interesse. Um dos resultados interessantes do modelo proposto por Denzau e Munger é que o desenho da regulação irá depender da produtividade do político e das preferências dos eleitores. Não há uma dominância dos grupos de interesse. Os políticos não respondem apenas aos grupos de pressão, diversos interesses estão em jogo. Os eleitores são agentes importantes no processo de maximização, tanto de políticos quanto de grupos de interesse.

O modelo testa as implicações entre cada grupo de interesse e os eleitores que recebem as políticas públicas. A lógica do modelo é que o resultado das votações depende das vantagens comparativas de seus participantes, que são “negociadas” em um mercado concorrencial entre os agentes. Os políticos são maximizados do número de votos para a próxima eleição. Eles têm em sua função de utilidade apenas o motivo investimento (reeleição), não havendo espaço para o motivo consumo (ideologia). Os eleitores são heterogêneos e não organizados. Eles respondem à atividade do legislador do seu distrito de forma positiva fornecendo votos. Eleitores não fornecem recursos para a campanha do político. A idéia é que quanto mais sem informação for o eleitor, mais importante são os recursos despendidos nas eleições, sendo mais importante o apoio dos grupos de interesse. Os grupos de interesse não votam, eles oferecem recursos para a campanha na expectativa de que os políticos favorecidos com os recursos lhes prestem serviços, votando em favor de seus interesses. Cada um dos três agentes é assumido como maximizador: políticos maximizam votos, eleitores maximizam utilidade e grupos de interesse querem maximizar seus benefícios, com o menor gasto possível.

A solução do modelo proposto é a maximização dos votos pelo político, sujeito a restrição do esforço que o legislador faz para defender a política de seu interesse. Em outras palavras, ele deve max. $V = V[P_u(E_u), P_1(E_1), \dots, P_n(E_n), R]$, sujeito a $E_t = E_u + E_1 + E_2 + \dots + E_n$, onde V são os votos, P_n são as políticas para o grupo n , E_n é o esforço do legislador na política n e E_t é o esforço total despendido pelo político. A solução da maximização proposta é que o político deve escolher a alocação de esforço, levando em conta o vetor de produtividade do esforço de cada política, considerando o esforço total.

O legislador deve sempre ter em mente que devotar esforço para uma atividade, implica e um custo de oportunidade de não devotar esforço para outra atividade. O problema do político é decidir onde alocar o esforço para sua base geográfica ou para o grupo de interesse um ou dois. O resultado deixa claro que os desejos dos grupos de interesse nem sempre serão os vencedores, pois atender aos desejos de seus eleitores é também muito importante para o político que pensa em sua reeleição.

A escolha da defesa de uma determinada política depende também das aptidões do legislador. O conhecimento dos argumentos para defender uma dada política pode ter um custo significativo, tanto para o legislador, quanto para o grupo de interesse, pois a produtividade do político está diretamente ligada a sua aptidão na defesa da política. O pensamento do grupo não organizado também é determinante; legisladores irão preferir escolher políticas que são desejadas por suas bases. Outro fato que deve ser considerado é a disposição dos

grupos de interesse em financiar os legisladores. Se os grupos não organizados são indiferentes a políticas P1 e P2, o legislador escolhe a política um ou dois, olhando para a disposição dos grupos de interesse, maximizando os recursos para sua campanha de reeleição.

Os grupos de interesse também possuem suas preferências na escolha dos legisladores que irão defender a política de seu interesse. A preferência irá recair sobre o político que defender o grupo de interesse pelo menor preço. Esta decisão está ligada à produtividade marginal do político, ou seja, quanto custa uma unidade adicional de esforço em defesa dos interesses do grupo.

Finalmente, os autores discutem as respostas ao modelo, supondo dois comportamentos dos eleitores. O comportamento do eleitor é a variável-chave para o entendimento do processo estudado por Denzau e Munger.

Uma possibilidade é a de o eleitor ser completamente desinformado sobre os resultados das políticas (*rational ignorance*). Neste caso, o grupo de interesse pode dominar completamente as decisões do político. Aqui, o que interessa para o político são os recursos de campanha, pois ele sabe que o eleitor não possui informação sobre o resultado de suas ações. No caso oposto, do eleitor que é informado, acompanha as ações e os resultados das ações do político no qual ele vota (*civic class*), os grupos de interesse passam a ter pouca influência no resultado final. A idéia é a de que o montante de recursos de campanha tende ao infinito para elevar um pouco o número de votos do político. É como se a oferta de votos fosse inelástica aos recursos de campanha.

2.2 O modelo Mueller e Pereira

Os autores têm como base a idéia do modelo principal-agente. Um principal delega tarefas para um agente em um ambiente de informação imperfeita. Duas teorias são testadas. A teoria distributiva, onde as comissões servem aos propósitos de seus próprios membros, utilizando o sistema para realizar ganhos de troca. A teoria informacional, onde o plenário concede poderes às comissões como incentivo para que elas se especializem, passem as informações para o plenário e reduzam então a incerteza.

O ponto central é a pergunta: o que as comissões podem fazer pelo Executivo? Em outras palavras, as comissões parecem não possuir capacidade decisória no Congresso Brasileiro, sendo assim, qual a sua importância? Para responder esta questão, dois aspectos são fundamentais: o poder de legislar do Presidente e a centralização do poder nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso.

O poder de legislar do Presidente é a capacidade de promulgar prontamente uma nova legislação, sem a necessidade de aprovação do Congresso - a Medida Provisória (MP). Este instrumento influencia também a agenda do Congresso, pois a MP remete o tema para o topo da agenda de discussão. A MP transfere à oposição a tarefa de construir uma maioria, pois para que a MP permaneça em vigor não é necessário que a maioria do Congresso a aprove, apenas que não a rejeite. Outro poder do presidente é o veto. O veto parcial, mais

usual que o veto total, permite ao presidente dar um novo formato à legislação, adequando-a às necessidades do Executivo. Finalmente, o pedido de urgência, utilizada em mais de um terço das propostas encaminhadas pelo Executivo, determina também a agenda do Congresso.

As regras internas do Congresso garantem um papel central no processo legislativo aos líderes dos partidos. São os líderes que nomeiam e substituem os membros das comissões. A composição das comissões permanentes deve levar em conta o número de representantes de cada partido na Câmara. Ou seja, partidos maiores terão um maior número de representantes. O modo como os projetos são distribuídos às comissões também dá poder aos líderes, pois o presidente da Mesa Diretora é quem determina qual projeto irá para qual comissão.

Constatada a grande preponderância do Executivo, voltemos ao papel das comissões. O ponto é mostrar que as Comissões cumprem um papel importante, mesmo que este seja em prol do Executivo.

Os autores adaptam a Teoria Distributiva à Teoria da Preponderância Executiva, pois acreditam que devido à ausência de poderes institucionais nas comissões aquela teoria não pode ser aplicada ao Congresso Brasileiro. Entretanto, o papel das comissões volta a ser importante quando se percebe o esforço que o Executivo faz para compor comissões que lhe sejam favoráveis. Este fato é mensurado pelos autores utilizando-se de um índice de lealdade das comissões ao Executivo.

A explicação da Teoria Distributiva ao poder das comissões (Shepsle e Weingast *apud* Muller *et al*, 1999) é seu poder de veto *ex-post*. Como no modelo brasileiro as comissões não tem este poder, a possível explicação é o poder de veto do Presidente. Em outras palavras, a Comissão, respaldada pelo poder de veto do presidente, consegue deter os interesses que são contrários aos interesses do Executivo não deixando que propostas contrárias ao seu interesse cheguem ao plenário.

A abordagem da Teoria Informacional parece mais interessante no caso brasileiro. A idéia é a de que o sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais para o Plenário e Executivo. Elas teriam pessoas que se especializam nos assuntos ali tratados, e, assim, poderiam reduzir a incerteza a respeito das conseqüências da aprovação de uma proposta. Nesta ótica, as comissões são importantes desde que não seja pedida a tramitação da proposta em regime de urgência. Neste caso, a comissão não tem capacidade de melhorar a informação, nem reduzir a incerteza. Este é o ponto central da análise dos autores: Executivo e Plenário escolhem estrategicamente se haverá ou não urgência. O custo de "deixar" a proposta ir para a comissão é o custo de espera. Caso ele seja alto opta-se pela urgência, caso contrário a proposta segue para a comissão. Todos os atores sabem os interesses dos outros atores e prevêem o comportamento do plenário e, assim, agem de modo estratégico. Este comportamento estratégico faz que quanto mais coincidentes forem as preferências do plenário e da comissão - quanto menor for o custo de espera - maior será o nível de informação verdadeiramente transmitida pela comissão e maior será o ganho da redução da incerteza por todos.

Em síntese, pode-se dizer que o Executivo possui um elevado poder no processo legislativo no Brasil. Uma consequência desta preponderância do Executivo é a fragilidade das comissões, um contraste com as comissões no Congresso dos EUA. Os resultados obtidos, utilizando-se da Teoria Distributiva, pareceram não muito fortes. O modelo resultante da utilização da Teoria Informacional mostrou-se mais interessante. A principal hipótese testável gerada por este modelo defende a idéia de que quanto mais extremas forem as preferências da comissão, maior será a probabilidade de um pedido de urgência. Isto ocorre por que quanto maior for a distância entre as preferências medianas da comissão e as do plenário, menos informação será revelada pela comissão, de modo que será maior a probabilidade do custo de espera contrabalançar o ganho informacional.

Considerando os dois modelos, que mostram a importância das instituições e do processo de interação entre os atores e as instituições, analisa-se, a seguir, o processo de regulamentação governamental das empresas de assistência médica suplementar no Brasil.

3. A regulação das empresas de assistência médica no Brasil

A idéia de que o mercado de saúde é especial, repleto de imperfeições é quase consensual. A informação imperfeita, fortemente assimétrica, *moral hazard*, custos crescentes, poucos ofertantes, fragilidade do consumidor são algumas imperfeições quase sempre presentes neste mercado. Como nosso tema central não é discutir as imperfeições neste mercado, utilizemos uma citação do Ministro da Saúde, José Serra, justificando a necessidade de regulamentação das operadoras de planos e seguros saúde (Bahia, 1999: 255):

As leis de mercado não operam no caso da medicina supletiva. Se não operam na área pública o que dizer da medicina supletiva? Certas premissas de funcionamento de uma economia de mercado não se cumprem na medicina supletiva, como por exemplo a premissa da informação. O mercado pressupõe informação dos dois lados, tanto aquele que oferece serviços quanto daquele que os compra e mais, não existe possibilidade de mudar de fornecedor no meio do caminho, e nem possibilidade de mudar de uma avaliação dos serviços. Se uma pessoa vai comprar uma lata de ervilhas em um supermercado, e a ervilha é ruim, é cara ou tem pouca conservação, a pessoa muda de supermercado imediatamente. No caso da medicina, isso não existe. Não há informação, não há esta mobilidade e não há, também, condições de avaliar. Portanto, não se pode deixar esta questão para o mercado (José Serra - Ministro da Saúde, 7ª Reunião Extraordinária da Comissão de Assuntos Sociais 29/04/98).

Os atores e instituições envolvidos no processo são: as operadoras de planos de saúde e seguros saúde; instituições governamentais (Ministério da Saúde, Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE); entidades profissionais e órgãos de defesa do consumidor, e; o Legislativo (Câmara e Senado).

Vale notar que, na prática, há uma infinidade de interesses conflitantes. Os interesses das empresas (operadoras de planos de saúde e seguros saúde, sem levar em conta outras modalidades de assistência) que poderíamos supor simétricos, pois todas seriam maximizadoras de lucro, não são convergentes. Devido a peculiaridades da administração destas empresas, nem sempre seus interesses são coincidentes. O mesmo ocorre com as instituições governamentais. Interesses do Ministério da Saúde nem sempre são coincidentes com os da SUSEP. Consumidores, dependendo de suas faixas etárias e grupos de risco também possuem interesses diferentes. Em outras palavras, uma multiplicidade de interesses pode produzir conflitos e coalizões não previstas no modelo de Denzau e Munzer.

A proposta de regulamentação da assistência médica suplementar começou a ser discutida na Câmara em 1992. Durante cinco anos a aprovação de qualquer projeto neste sentido foi postergada. Os grupos de interesse conseguiram que fosse mantido o *status quo*, pois até aquele momento não havia uma forte pressão da opinião pública sobre os políticos para mudar as regras do jogo (*rational ignorance*). O executivo tinha outras prioridades em sua agenda. Três fatos foram decisivos para acelerar o processo: i) a sanção de leis estaduais, no governo de Mário Covas e de Miguel Arrais que regulavam padrões de cobertura; ii) freqüentes liminares concedidas pela Justiça, em favor dos consumidores de planos de saúde, obrigando a quebra de contatos, e; iii) a crise da empresa líder do setor, a Golden Cross. Pode-se perceber que a entrada de dois jogadores, não previstas no modelo inicial (o governo local e o judiciário), ambos com algum poder discricionário para alterar os contratos privados foram importantes do processo de regulamentação (Bahia, 1999).

Após todas as negociações realizadas na Câmara, a redação final do projeto aprovado coube ao Deputado Pinheiro Landim. Em uma análise bastante simplificada, o projeto que saiu da Câmara, embora melhorasse a situação do consumidor, era de interesse das empresas de saúde, pois: previa a redução de coberturas, excluía as doenças preexistentes e não previa cobertura para transplantes, órteses e próteses, entre outras exclusões. Empresas e planos de saúde eram totalmente favoráveis à regulamentação aprovada na Câmara. Emprestando as conclusões de Denzau e Munger, parece que os grupos de interesse eram dominantes na Câmara. Olhando para o modelo de Mueller e Pereira sugere-se que a teoria distributiva seria mais adequada para explicitar os conflitos e as soluções distributivas dentro do processo de comissões na Câmara.

Coube ao Senado, com o relatório do Senador Sebastião Rocha, alterar substancialmente o projeto da Câmara. Nesta versão não se admitia redução de coberturas, vedava-se a exclusão de doenças preexistentes e incluía-se a cobertura para transplantes, órteses e próteses⁴. Esta mudança radical poderia ter sido conseguida por três motivos distintos.

⁴ Embora, aparentemente, a regulamentação aprovada melhore o bem-estar do consumidor, isto não é consensual. Andrade e Lisboa (2001) acreditam que a regulamentação pode significar perdas de bem-estar. Como os custos passam a ser compartilhados entre os indivíduos de baixo risco e os de alto risco, os de baixo risco podem optar por sair do mercado. Neste caso a regulamentação pode não conseguir implementar o subsídio cruzado entre os agentes.

O primeiro, que o Senado não fosse capturado pelos grupos de pressão ou que a divulgação da informação produzisse no eleitor um comportamento mais parecido com o de *civic class*. Este resultado poderia ser explicado pelo modelo Denzeu e Munzer, onde os interesses dos consumidores acabam prevalecendo.

O segundo, que as comissões do Senado fossem capazes de produzir uma melhoria da informação. Caso isto fosse factível, poderíamos aceitar a idéia de que existe um sistema de comissões que consegue proporcionar ganhos informacionais. As comissões teriam pessoas que se especializam nos assuntos, podendo reduzir a incerteza a respeito das consequências da aprovação de uma proposta. Então, a teoria informacional poderia contribuir para entender melhor o processo de comissões no Senado.

O terceiro motivo, a entrada dos interesses do Executivo no processo de reforma, parece ter sido o determinante na mudança da proposta. Este fato ratifica a tese de Mueller e Pereira (1999) da preponderância do Poder do Executivo. Um dos fatores decisivos neste processo de regulação foi a nomeação de José Serra para Ministro da Saúde. O acordo proposto pelo Ministro tinha como centro: a ampliação de coberturas, o compromisso de revisão da exclusão de transplantes e órgãos, a revisão de cláusulas de aumento de preços para maiores de 60 anos, a revisão dos termos de cobertura para doenças preexistentes e a definição do Ministério da Saúde como responsável pela regulamentação dos aspectos assistenciais dos planos e seguros de saúde. A proposta do Ministro logrou estabelecer o consenso necessário para a aprovação imediata da legislação referente a regulamentação da assistência médica suplementar.

A Lei 9665, sobre regulamentação das operadoras de planos e seguros saúde, sancionada em 4 Junho de 1998, seguiu-se à edição da Medida Provisória nº 1801, contendo as mudanças acordadas pelo Ministro com o conjunto de agentes e instituições envolvidas com o processo de regulamentação. Novamente, a teoria da preponderância do executivo, utilizando-se de MP, parece melhor explicar o resultado final da regulação. A “fraqueza” do Legislativo fica ainda mais exposta diante da edição da Medida provisória que confirma sua incapacidade de seleção e agregação dos interesses em disputa. No plano político mais geral, a aprovação das medidas de cobertura amorteceu os possíveis impactos negativos da intervenção do executivo sobre o legislativo (Bahia, 1999:259).

Uma das alterações mais significativas da MP foi a criação do Conselho de Saúde Suplementar (CONSU), presidido pelo Ministro da Saúde, com as atribuições de elaborar as normas assistenciais de operação de planos e seguros de saúde. A CONSU viria pouco depois a regular a ampliação das coberturas e o ressarcimento ao SUS, operando como se fosse um embrião de uma agência reguladora do setor de normas de assistência.

4. Considerações finais

Considerando este primeiro *approach*, pode-se perceber que o processo de escolhas não é algo trivial. São muitos e diversificados os interesses e os atores deste processo. A teoria nos ajuda a entender parcela significativa do processo. Um aprofundamento da análise,

com a construção de *proxys* adequadas para realização de testes empíricos, poderia contribuir para encontrar-se respostas mais conclusivas. Considerando os dois modelos descritos anteriormente, o de maior aderência a realidade do processo de aprovação da regulamentação dos planos e seguros de saúde no Brasil é o da Teoria da Preponderância do Executivo.

Bibliografia

- ANDRADE, M. V. e LISBOA, M. B. A regulamentação dos contratos de seguro-saúde no Brasil: gerando seleção adversa. *Seminários acadêmicos*. Brasília: Universidade de Brasília, 13, 2001.
- BAHIA, L. *Seguros e planos de saúde uma "saída" à brasileira: estudo da organização da oferta a partir de noções das teorias de seguros*. Dissertação de Doutorado. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, 330, 1999.
- BECKER, G. S. A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly journal of economics*, 98(3): p. 371-400, 1983.
- DENZAU, A. T. & MUNGER, M. C. Legislators and interest groups: how unorganized interests get represented. *American political science review*, 80 (1); p. 89-106, 1986.
- KALT, J. P. & ZUPAN, M. A. Capture and ideology in the economic theory of politics. *American economic review*, 74 (3): p. 279-300, 1984.
- LEVY, B. & SPILLER, P. T. Regulations, institutions, and commitment. *Comparative studies of telecommunications*. Cambridge University Press, 1995.
- MUELLER, B. *Teoria política positiva da regulação*. Brasília: Universidade de Brasília, 80, 1999.
- MUELLER, B. & PEREIRA, C. *Testing theories of congressional committee's composition and power: The case of the Brazilian Congress*. Third world conference of the international society for new institutional economics, Washington DC, 1999.
- STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *Bell journal of economics* (2) p. 3-21, 1971.
- PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. *Journal of law and economics*, Vol 19, p. 211-40, 1976.