



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES
CURSO DE DIREITO

RENATO FERREIRA MANACÉS

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DECISÓRIO DA AGÊNCIA
NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR**

GOVERNADOR VALADARES

2020

RENATO FERREIRA MANACÉS

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DECISÓRIO DA AGÊNCIA NACIONAL
DE SAÚDE SUPLEMENTAR

Trabalho de conclusão de curso apresentado por Renato Ferreira Manacés ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – *campus* Governador Valadares, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Pablo Leurquin.

Governador Valadares

2020

Renato Ferreira Manacés

**A participação popular no processo decisório da Agência Nacional de Saúde
Suplementar**

Trabalho de conclusão de curso apresentado por Renato Ferreira Manacés ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – *campus* Governador Valadares, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Pablo Leurquin.

Aprovado em _____ de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Pablo Leurquin – UFJF/GV (Orientador)

Prof. Me. Mario Cesar da Silva Andrade – UFJF/GV

Prof^a. Dr^a. Tayara Talita Lemos – UFJF/GV

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as coisas.

Aos meus pais, pelo amor. Por tudo.

À Maria Eduarda, companheira de todos os momentos. Longe ou perto.

A Alisson Pacheco, pela irmandade construída. Pela amizade que transcende as fronteiras da Universidade.

Às minhas amigas e meus amigos: Abab Nino, Igor Jnani, Kessia Ramos, Matheus Barros, Pedro Henrique, Romário Lopes e Valéria Pereira. Vocês são meus maiores exemplos; seja em aspectos intelectuais, seja pelas pessoas que simples e diferenciadamente são.

A João Paulo, muito mais que um professor durante toda a graduação.

À Tayara Lemos, pelo suporte acadêmico.

A Pablo Leurquin, pela especial orientação. Por todo o suporte. Por toda a compreensão. Pela caminhada em conjunto nesse processo constante de construção.

A todo o corpo docente do Departamento de Direito ao longo de todo o curso, especialmente: André Drumond, Daniel Carnaúba, Guilherme Gouvêa, Jean Filipe, Marcelo Mayora e Nara Carvalho.

Aos membros de minha banca de avaliação, professores Mário César Andrade e Tayara Talita Lemos.

“Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses”.

PAULO BONAVIDES, *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*, 2001, cit., p. 51.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a participação popular no processo decisório da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Para tanto, adota-se como metodologia a pesquisa bibliográfica realizada em parte da doutrina brasileira constitucional e administrativa, bem como a pesquisa documental de dados elaborados pelo IPEA e de relatórios extraídos do sítio eletrônico da ANS. Parte-se da hipótese de que há um déficit de legitimidade democrática no que tange à participação da sociedade na tomada de decisões de tal autarquia. A ancorou-se em autores que abordam o assunto sob uma perspectiva crítica, colocando em evidência os problemas de se considerar os meios participativos enquanto ferramentas formais. Assim, conclui-se apontando o paradoxo de um modelo que se pretende participativo, mas que, na verdade, acaba por ser tomado pelas operadoras dos planos de saúde. Por fim, constata-se a existência de insuficiências no modelo de participação popular posto, acarretando em desafios no âmbito da regulação setorial de modo a se buscar uma participação popular concreta.

Palavras-Chave: Democracia Participativa. Participação popular. Teorias da regulação econômica. Agência Nacional de Saúde Suplementar.

ABSTRACT

This paper aims to analyze popular participation in the decision-making process of the National Supplementary Health Agency (ANS). To this end, the bibliographic research carried out in part of the Brazilian constitutional and administrative doctrine is adopted as methodology, as well as the documentary research of data prepared by IPEA and reports extracted from the ANS website. It starts from the hypothesis that there is a deficit of democratic legitimacy with regard to the participation of society in the decision making of such an autarchy. It was anchored in authors who approach the subject from a critical perspective, highlighting the problems of considering participatory media as formal tools. Thus, we conclude by pointing out the paradox of a model that is intended to be participatory, but which, in fact, ends up being taken over by health plan operators. Finally, there are shortcomings in the popular participation model, leading to challenges in the scope of sectoral regulation in order to seek concrete popular participation.

Keywords: Participatory Democracy. Popular participation. Theories of economic regulation. National Supplementary Health Agency.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	9
1. A REGULAÇÃO ECONÔMICA DA SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL	11
1.1 A Covid-19 e seus reflexos na regulação da saúde suplementar	11
1.2 A ordem econômica constitucional e o fenômeno da regulação.....	13
1.3 As agências reguladoras e as finalidades específicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar.....	15
2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	16
2.1 A repolitização da legitimidade no contexto democrático: um debate inerente à participação popular	16
2.2 A participação popular e a teoria da democracia participativa-deliberativa	18
2.3 A participação popular e o debate na doutrina administrativista.....	19
3. OS SUJEITOS ATUANTES NO PROCESSO DECISÓRIO DA ANS E OS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	21
3.1 Os grupos de interesse participantes no processo decisório da ANS.....	21
3.2 As audiências e consultas públicas: uma análise de suas estruturas e seus funcionamentos	22
3.3 Os mecanismos de participação no contexto da ANS.....	24
3.4 O paradoxo da participação popular no processo decisório da ANS.....	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	30

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil vivenciou um processo de adoção progressiva de instrumentos de regulação setorial, sobretudo, a partir da intensificação das privatizações e da reforma administrativa dos anos 1990. Por várias razões, esse fenômeno ainda suscita intenso debate acadêmico entre constitucionalistas e administrativistas. No presente estudo, a reflexão proposta parte do argumento segundo o qual o modelo de agências reguladoras submete os setores regulados a normas técnicas, que, por sua vez, são produzidas por um aparato burocrático composto de especialistas. Em outros termos, costuma-se afirmar que a regulação setorial é uma forma de intervenção na ordem econômica baseada em critérios “puramente” técnicos¹.

Existe, todavia, relevante discussão acerca do possível déficit democrático na elaboração das normas jurídicas por meio da regulação setorial. Em decorrência dessa estruturação estatal e da ordem democrática constitucional, os diplomas legais instituidores das agências trazem dispositivos que têm por escopo implementar meios para a participação dos interessados e da coletividade. Buscam, portanto, reafirmar a legitimidade da produção normativa das agências reguladoras. As audiências e consultas públicas são exemplos de formas participativas criadas. Contudo, tais mecanismos, em sua maioria, têm se apresentado como instrumentos meramente formais².

¹ Para uma análise mais detida da obra de autores que abordam essa ideia da regulação setorial pautada em critérios técnicos, ver: GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agências Reguladoras. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, Fórum, ano 2, n. 4, p. 187-209, jan./mar. 2004, p. 190-191. JUSTEN FILHO, Marçal. Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”? In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Forense, p. 301-332, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000220&pid=S1808-2432200900020001500015&lng=pt>. Acesso em: 07 mar. 2020, p. 14.

² No que diz respeito aos meios participativos enquanto ferramentas meramente formais, regata-se a compreensão de Carlos Ragazzo sobre as ondas regulatórias brasileiras. A primeira relaciona-se ao processo de privatização de empresas públicas; a segunda trata da questão da legitimidade da regulação setorial; a terceira diz respeito à preocupação com os custos e benefícios das regulações editadas. Entre tais ondas, destaca-se a segunda, relacionada à legitimidade. Considerando o fato de os membros das agências não serem submetidos a eleições, são, portanto, instituídos mecanismos de participação direta no processo decisório das agências. De acordo com Paulo Mattos, esses mecanismos de controle democrático da atuação do Estado na economia brasileira podem garantir as condições adequadas de legitimidade de políticas públicas relacionadas às agências reguladoras. Todavia, ancorado-se em pesquisa do IPEA realizada por Igor Fonseca, Marília Silva e Raimor Rezende, ressaltam-se as insuficiências dos mecanismos de participação popular. Para uma análise aprofundada sobre as obras citadas, ver: LEURQUIN, Pablo. *A regulação da aviação civil no Brasil: desenvolvimento econômico, integração regional e inter-regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 63-65. RAGAZZO, Carlos Emmanuel Roppert. *Regulação jurídica, Racionalidade Econômica e Saneamento Básico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 206. MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 9., 2004, Madrid. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf>. Acesso em: 04 mar.2020, p. 4. FONSECA, I. F. da; OLIVEIRA, M. S.; REZENDE, R. R. *Diagnóstico e*

A partir dos desafios de universalização dos serviços públicos relacionados ao direito à saúde e à vida no Brasil, agravados pela pandemia de Covid-19, essas reflexões são especialmente relevantes no setor de saúde suplementar, regulado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Sendo assim, o objetivo do presente trabalho é analisar a participação popular no processo decisório da ANS. Com isso, busca-se refletir sobre a ANS e o déficit democrático de seus meios participativos. Em outras palavras, pretende-se investigar a ocorrência de (in)efetividade da participação popular no âmbito do processo decisório da ANS.

Para alcançar o referido objetivo, foi realizada pesquisa bibliográfica na doutrina brasileira constitucional e administrativa, bem como análise documental em dados elaborados pelo IPEA e em relatórios extraídos do sítio eletrônico da ANS. A partir da análise desses dados, este trabalho foi dividido em três seções.

Na primeira seção, perpassa-se por uma compreensão sobre o tema e suas relações com a ordem econômica posta na Constituição de 1988 e com o fenômeno da regulação. Pretende-se também abordar conceitualmente as agências reguladoras e apresentar as finalidades específicas da ANS.

Na segunda seção, estabelece-se o que se entende por participação popular, com o fito de ancorar a análise dos dados levantados. Baseia-se, assim, nos aportes de Paulo Bonavides sobre a teoria da democracia participativa³. Ademais, outros teóricos são utilizados de maneira complementar na elaboração dessa categoria, reforçando a gênese democrática contida na noção de participação popular.

Na terceira seção, busca-se esclarecer o modo pelo qual se concretizam os meios de participação popular no processo decisório da ANS. Para tanto, investiga-se quais são os sujeitos que participam de sua tomada de decisões, bem como o funcionamento da estrutura institucional da agência e dos seus mecanismos de participação. As audiências e consultas públicas serão estudadas para, em seguida, serem expostas suas insuficiências. Por fim, faz-se uma reflexão crítica sobre os grupos que exercem influência política e econômica no processo decisório da ANS: as operadoras dos planos de saúde.

Avaliação das Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

³ A produção bibliográfica de Paulo Bonavides é vasta no que diz respeito ao tema da democracia participativa. Para uma análise dessa temática, ver: BONAVIDES, Paulo. Fundamentos e rumos da democracia participativa: soberania, legitimidade e unidade nacional. Aula Magna - XIX Conferência Nacional de Advogados. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. único, p. 663-677, 2006. BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo social e democracia participativa. In: Jairo Schäfer. (Org.). *Temas polêmicos do constitucionalismo contemporâneo*. 1ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, v. único, p. 17-33. BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

1. A REGULAÇÃO ECONÔMICA DA SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL

1.1 A Covid-19 e seus reflexos na regulação da saúde suplementar

O contexto atual da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) reafirma a importância da reflexão sobre o sistema de saúde pública do Brasil. Ainda que a análise de tal conjuntura não estivesse prevista no projeto inicial deste trabalho, ela não poderia ser ignorada, visto que as constantes mutações sociais não podem fugir aos olhos do pesquisador de fenômenos jurídicos.

Os reflexos dessa crise sanitária alcançam as mais diversas áreas: da saúde, imediatamente, até as relações jurídicas constituídas. Assim, a regulação setorial também é afetada, tendo em vista que a definição das obrigações dos planos de saúde tem gerado um debate fundamental para compreender as complexidades da realidade que se impôs. A ANS, portanto, está em evidência nesse cenário e, assim, tem sido intensa sua produção normativa. Suas resoluções direcionam-se, por exemplo, à obrigatoriedade da realização, pelos planos de saúde, do exame para a identificação da Covid-19; flexibilização das regras para o registro das operadoras; autorização para a prática da telemedicina, dentre outros temas.

Contudo, há também pontos de tensão relacionados à atuação da ANS. Um exemplo é o fato dela não estar atuando com vigor na fiscalização das empresas do setor dos planos de saúde em relação aos abusos perpetrados num momento de crise e instabilidades⁴. Assim, a participação popular na tomada de decisões da ANS ganha em relevância. A investigação sobre seu grau de efetividade, ainda mais⁵.

Refletir sobre o sistema de saúde pública do Brasil exige uma compreensão sobre as diversas instituições que atuam no setor. A ANS chama atenção por visar à garantia, ainda que em caráter suplementar, de um direito que se confunde com a própria noção de dignidade da pessoa humana (art. 1º, I, CRFB/88) e com o direito à vida (art. 5º, CRFB/88). Trata-se do

⁴ Para entender as tensões entre consumidores e planos de saúde no contexto da Covid-19, ver: SILVA, Joseane Suzart Lopes da. Como proteger o consumidor quanto aos bens essenciais na Covid-19. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/direito-civil-atual-protoger-consumidor-quanto-aos-bens-essenciais-covid-19>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁵ A participação popular em processos decisórios que envolvam políticas públicas deve ganhar atenção ainda maior no contexto de uma pandemia que exige isolamento social. Ao mesmo tempo em que o Estado não pode “parar”, a sociedade não pode ser prejudicada e ter seus interesses afetados por conta dessa privação. Assim, entende-se que os meios tecnológicos ganham especial relevância e devem ser aprimorados para uma adequada participação popular num período de crise como o atual.

direito à saúde, cuja previsão constitucional lhe confere a posição de direito social fundamental (art. 6º, CRFB/1988).

A magnitude do direito à saúde leva à criação de instituições, organizações e procedimentos dirigidos à prevenção de doenças e à promoção da qualidade da saúde pública, assim como ao fornecimento de prestações materiais por parte do Estado (medicamentos, procedimentos cirúrgicos etc)⁶. Tudo isso na persecução de sua melhor operacionalização com o fito de bem atender à coletividade. Nesse sentido, há na Constituição de 1988 uma seção específica para tal tema (art. 196 e seguintes), na qual é sistematizado todo o sistema único de saúde – SUS, da mesma forma que as possibilidades de atuação da iniciativa privada nele, complementando-o⁷. É importante frisar que os termos saúde complementar e saúde suplementar não são sinônimos. De acordo com Francisco Nunes:

A assistência complementar se dá mediante a atividade de instituições privadas que participam do SUS de forma complementar por meio de contrato de direito público ou convênio (...) Por outro lado, a assistência suplementar atua através de laboratórios, clínicas e hospitais particulares, assim como por meio de planos e seguros privados de assistência à saúde contratados pelos beneficiários destes junto a operadoras de saúde suplementar, sendo que, diferente da saúde complementar, a saúde suplementar não possui uma vinculação direta com os princípios e diretrizes do SUS, motivo pelo qual, a princípio, a regulamentação e tutela dos interesses do setor não fazem parte da alçada de competência dos Conselhos e Conferências de Saúde⁸.

A despeito do papel de controle da ANS ser direcionado às operadoras de planos de saúde – atuantes em caráter suplementar -, a realidade do Sistema Único de Saúde (SUS), em que empresas privadas arregimentam maiores recursos para si, acaba por conferir presença

⁶ CANOTILHO, J.J., G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L.; LEONCY, L. F. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. 2018. Editora SaraivaJur, p. 1.050.

⁷ A partir dos mandamentos da Constituição de 1988, notadamente na seção que trata do direito à saúde (arts. 196 e seguintes), bem como mediante a regulação dada pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, foi instituído o Sistema Único de Saúde – SUS. Ele passou a oferecer a todos os cidadãos brasileiros acesso integral, universal e gratuito a serviços de saúde. Conforme seu site institucional: “A gestão das ações e dos serviços de saúde deve ser solidária e participativa entre os três entes da Federação: a União, os Estados e os municípios. A rede que compõe o SUS é ampla e abrange tanto ações quanto os serviços de saúde. Engloba a atenção primária, média e alta complexidades, os serviços urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e assistência farmacêutica”. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

⁸ NUNES, Francisco Pizzette. *Pluralismo jurídico e participação popular em saúde: do público ao privado*. Dissertação apresentada no curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011, p. 156.

significativa para tais empresas. Tanto é que, atualmente, cerca de 25% da população brasileira está vinculada aos serviços prestados por este setor⁹.

Assim, a compreensão das insuficiências que afetam a efetividade do SUS e o inserem num “Estado de Coisas Inconstitucional”¹⁰, perpassa pela constatação do poderio político e econômico de setores privados interessados em tal ramo, assim como pelo fato de que a saúde não tem sido prioridade nos orçamentos públicos¹¹. Acaba por ocorrer, em vista disso, uma subversão da lógica posta no texto constitucional. Assim, o protagonismo dos planos de saúde se dilata, conforme o percentual acima citado.

1.2 A ordem econômica constitucional e o fenômeno da regulação

Os postulados da Constituição de 1988 servem como fio condutor da presente abordagem. Isso porque, nela, estabelece-se uma nova ordem econômica pela qual o Estado Democrático de Direito passa a estabelecer diretrizes para o mercado com maior evidência. Diversas técnicas de ação do Estado na economia foram estabelecidas na Constituição Econômica de 1988. De acordo com art. 173 da Constituição de 1988, por exemplo, o Estado atuará enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica. Percebe-se, portanto, que a técnica da regulação setorial foi prevista no próprio texto constitucional, conforme se percebe no artigo supramencionado, mas também em outros momentos.

A abordagem de Gilberto Bercovici sobre a Constituição Econômica auxilia na construção teórica a partir da qual o objeto deste estudo será analisado. O autor defende que a Constituição Econômica de 1988 reconhece que a estrutura econômica posta se revela

⁹ SALINAS, N. S. G.; MARTINS, F. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). In: Dossiê Especial: Políticas Públicas e o Direito à Saúde no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v.8, nº 3, p. 342-368, dez. 2018. DOI: 10.5102/rbpp.v8i3.5738, p. 357.

¹⁰ Importante registrar que a ideia de um Estado de Coisas Inconstitucional surgiu na Corte Constitucional da Colômbia, na década de 1990. Entretanto, no Brasil, o seu surgimento decorre da ADPF nº 347, julgada no STF. O debate brasileiro iniciou com a discussão sobre o sistema prisional brasileiro e as violações a direitos fundamentais dos encarcerados. Para uma análise específica desta temática no campo das violações ao direito à saúde, ver: PINTO, Élide Graziane. *Estado de Coisas Inconstitucional na política pública de saúde*. Rio de Janeiro: CEE-Fiocruz; 2017. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Artigo_Elida_Graziane.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

¹¹ Sobre o estado de coisas inconstitucionais no SUS, Élide Pinto aponta que: “no caso da política pública de saúde, vemos omissões e restrições interpretativas, sobretudo, no piso federal em saúde e também por meio de fraudes contábeis e déficits de aplicação em alguns Estados (...) A sobrecarga de custeio tem sido suportada, em larga escala, pelos municípios e, indiretamente, pelos próprios cidadãos que convivem com a precarização operacional e financeira do SUS (...) Trata-se de uma verdadeira guerra fiscal de despesas que frustra – concomitantemente – duas cláusulas pétreas: o pacto federativo e o próprio direito à saúde”. PINTO, Élide Graziane. Dia mundial da saúde evidencia estado de coisas inconstitucional no SUS. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-07/contas-vista-dia-mundial-saude-estado-coisas-inconstitucional-sus>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

problemática. Por essa razão, ela estabelece uma nova ordem econômica; alterando aquela outrora existente, rejeitando também o mito da autorregulação do mercado. Portanto, ela se insere no contexto de outras Constituições Econômicas do século XX, que buscaram a configuração política, pelo Estado, da ordem econômica. Desse modo, a característica essencial da atual Constituição Econômica, uma vez que as disposições econômicas sempre existiram nos textos, é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente¹².

Portanto, advém da Constituição de 1988 o fundamento para a criação das agências reguladoras brasileiras¹³. Elas são um dos instrumentos possíveis para a harmonização da relação entre Estado e economia no que diz respeito às atividades diversas prestadas tanto pelo próprio Estado, como no caso das empresas públicas, quanto pela iniciativa privada. A título de exemplo, registra-se a regulação de ofícios que geralmente possuem relevância social, como o setor de saúde suplementar, da mesma maneira que a regulação de serviços essenciais prestados por particulares.

A regulação¹⁴ visa compatibilizar, como o próprio texto constitucional preconiza, ditames da justiça social e princípios, tais como soberania nacional, livre concorrência, defesa do consumidor, dentre outros. Ancorado nesses fundamentos, o conceito de regulação costuma ser sistematizado a partir de três grandes vetores, sendo eles a regulação de monopólios, controlando preços e qualidade; a regulação para a competição, assegurando a livre concorrência; e a regulação de serviços públicos, objetivando sua universalização, qualidade e preço justo¹⁵.

O grau de relevância das agências reguladoras subiu de patamar na década de 1990 com a reforma administrativa promovida pelo Governo Federal. Além disso, esse fenômeno foi impulsionado pela crescente desregulamentação efetivada por intermédio do Programa

¹² BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 33 e 34.

¹³ Há um debate sobre quando surgiu a regulação econômica no Brasil. Antes mesmo do período em que se estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 já havia sido criada uma série de órgãos e entidades reguladoras. Para uma análise sobre a origem da regulação econômica no Brasil, ver: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 3ª ed. 2013. Rio de Janeiro: Forense, p. 272.

¹⁴ O termo “regulação” possui uma tensão semântica no seu entorno. Entende-se que o termo remete ao conjunto de normas que adequam a atividade econômica à ordem pública. Para uma análise sobre o tema, ver: LEURQUIN, Pablo. *Proteção da inovação pelo Direito Brasileiro da Concorrência e diálogo com o Direito da União Europeia*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020, p. 331-339.

¹⁵ LEURQUIN, Pablo. *A regulação da aviação civil no Brasil: desenvolvimento econômico, integração regional e inter-regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 58. Ver também: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 3ª ed. 2013. Rio de Janeiro: Forense, p. 27.

Nacional de Desestatização e pelas consequentes privatizações de empresas estatais. A Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, posteriormente revogada pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, foi o marco legislativo de tal processo que significou o fortalecimento da economia de mercado no Brasil¹⁶.

Desse modo, o que se viu entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 foi uma intensa elaboração de leis criadoras de agências reguladoras para distintos setores¹⁷. Com essas mudanças na Administração Pública veio intenso debate sobre o déficit democrático dessas normas jurídicas de regulação setorial, conforme já mencionado. Corroboram desse entendimento Natasha Salinas e Fernanda Martins. Esses autores defendem que o processo de delegação implica a transferência de poderes de agentes políticos (eleitos) para burocratas (não eleitos) que passam a decidir, isoladamente, questões fundamentais sobre o curso das políticas públicas. Os burocratas, ao não se restringirem a cumprir ordens dos representantes do povo politicamente eleitos e de seus mandatários, definem, por si próprios, o conteúdo das normas que deverão aplicar. Diferentemente, portanto, dos agentes políticos, os burocratas acumulam poderes legislativos e executivos, na medida em que elaboram e aplicam, em menor ou maior grau, as normas a que deverão se sujeitar¹⁸.

1.3 As agências reguladoras e as finalidades específicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar

De acordo com Alexandre Santos de Aragão, as agências reguladoras são conceituadas como autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração Pública centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração *ad nutum*¹⁹.

¹⁶ LEURQUIN, P.; LARA, F. T. de R. A regulação autônoma no Brasil: um diálogo com a experiência francesa. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 20, n. 2, p. 141-176, jul. 2016, p. 160.

¹⁷ São exemplos resultantes da criação de agências reguladoras no contexto das privatizações: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Lei nº 9.427/96; Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Lei nº 9.472/97; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Lei nº 9.478/97; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Lei nº 9.782/99; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Lei nº 9.984/00; Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Lei nº 10.233/01; Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Lei nº 10.454/02; Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Lei nº 11.182/05.

¹⁸ SALINAS, N. S. G.; MARTINS, F. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). In: Dossiê Especial: Políticas Públicas e o Direito à Saúde no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v.8, nº 3, p. 342-368, dez. 2018, p. 346.

¹⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 3ª ed. 2013. Rio de Janeiro: Forense, p. 281.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criada pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000 - regulamentada pelo Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000 -, possui a competência de regular, mediante resoluções, os planos de saúde privados tomando por base as diretrizes plasmadas na Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 e as políticas públicas traçadas pelo Conselho Nacional de Saúde Suplementar (CONSU).

Basicamente, sua atuação se resume à regulação do mercado de planos de saúde. Ou seja, a ANS tem por competência a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde. Portanto, cumpre à mesma, a regulação das operadoras setoriais, o que afeta as relações entre prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no Brasil (art. 3º, Lei 9.961/00).

Destaca-se ainda, conforme leciona o autor acima mencionado, que a lei da ANS representa um exemplo de intervenção estatal sobre a atividade econômica privada dos planos de saúde²⁰. Ou seja, a ANS não regula os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado.

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1 A repolitização da legitimidade no contexto democrático: um debate inerente à participação popular

A Constituição de 1988 estabelece um sentido jurídico-político que visa à consolidação do Estado Democrático de Direito pautado na soberania popular. Tal noção é irradiada entre os diversos setores estatais. As legislações infraconstitucionais buscam normatizar, então, os meios pelos quais a legitimidade popular deve ser assegurada. No caso das agências reguladoras não é diferente. Há uma preocupação em assegurar a participação popular no seio de seus processos decisórios.

A teoria da democracia participativa formulada por Paulo Bonavides oferece o substrato teórico pelo qual se constrói a ideia de participação popular aqui adotada. Sem, contudo, esgotá-la, apresentar-se-á elementos de sua obra que convergem para a compreensão do objeto do presente trabalho.

²⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 3ª ed. 2013. Rio de Janeiro: Forense, p. 290.

Na visão desse autor, há um princípio que norteia as regras básicas de governo e de organização estrutural do ordenamento jurídico, sendo fonte de todo o poder legitimador da autoridade: trata-se do princípio da soberania popular. Nele, ocorre a encarnação do princípio do governo democrático e soberano, cujo sujeito e destinatário na concretude do sistema é o cidadão. Para Paulo Bonavides, o princípio da soberania popular funciona como uma carta de navegação da cidadania rumo às conquistas democráticas para esta e para as futuras gerações²¹.

Todavia, o autor defende que tal princípio não pode se concretizar enquanto a legitimidade dos órgãos do legislativo e do executivo se encontrar despolitizada, neutralizada. Paulo Bonavides, sob uma interpretação crítica do modo em que se encontra a legitimidade, compreende que é urgente a necessidade dela ser introduzida de uma nova forma. Nesta, a base de sua composição é a cidadania; elevando o próprio cidadão a todas as instâncias do poder, com atuação ativa por expressão da soberania. Sua participação deve ser, nesse sentido, direta. E isso inclui a colocação de freios à conduta e à política de governos, que ele mesmo, enquanto povo participa dos momentos de planejamento, sanção e execução.

Assim, pode ser alcançada uma repolitização da legitimidade. Nas palavras do autor:

Fora da repolitização da legitimidade, criadora de uma neocidadania governante, não há democracia participativa, nem lealdade política, nem soberania dos postulados constitucionais.

Todo o arcabouço jurídico-político do regime pende da realização de valores em que a identidade do povo, para ser legítima, é a identidade do cidadão – e cidadão é quem faz a vontade geral e concretiza o contrato social. Além dessa averiguação não há povo nem cidadania²².

A democracia participativa está radicada nesses pressupostos. Tal forma de Estado, o democrático-participativo, eleva o povo, o cidadão, de patamar. Em consonância com Paulo Bonavides, o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo. Em última instância, é a Constituição aberta no espaço das instituições concretizando os princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no contrato social e no legítimo exercício da autoridade.

Nessa perspectiva, defende o autor, em resumo, que a democracia participativa busca tornar soberano o cidadão. Paulo Bonavides o coloca como titular efetivo de um poder

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 10-11.

²² BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 19.

invariavelmente superior, supremo e decisivo. O cidadão, nesse sistema, é, portanto, o próprio povo, a soberania, a nação, o governo. Funciona como uma instância de poder com força tamanha para romper a sequência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular. Nas palavras do autor: “Nisto consiste a essência e o espírito da nova legitimidade: o abraço com a Constituição aberta, onde, sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima. As derradeiras instâncias decisórias hão de permanecer ali sempre vinculadas à emancipação direta da vontade popular”²³.

Essa perspectiva, portanto, dialoga com a noção aqui buscada para definir o que deve ser uma participação popular. Ela busca a maior emancipação possível ao cidadão nos processos de deliberação que envolve o interesse público²⁴. Só assim se alcança a soberania; e por consequência, concretiza-se a democracia.

2.2 A participação popular e a teoria da democracia participativa-deliberativa

De maneira complementar, há uma segunda perspectiva teórica que serve de suporte ao presente trabalho. Trata-se da aplicação da noção de democracia participativa-deliberativa no âmbito das agências reguladoras, conforme defendida por Maria Tereza Dias, Helena Silveira e Marcela Ribeiro²⁵.

²³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 36.

²⁴ No presente trabalho, adota-se o conceito de interesse público construído por Celso Antônio Bandeira de Mello. Entende-se portanto que “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelos simples fato de o serem”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 62.

²⁵ Maria Tereza Dias desenvolve vários estudos na área do Direito Administrativo em correlação com a importância da participação popular na Administração Pública dentro do contexto da democracia participativa. Para uma análise das obras da autora direcionadas a essa temática, ver: DIAS, M. T. F.; SILVEIRA, H. C. G.; RIBEIRO, M. P. O déficit de legitimidade democrática na atividade normativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar por meio de consultas públicas (2001-2017). *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 38.2, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39817/95995>>. Acesso em: 05 mar. 2020. DIAS, Maria Tereza Fonseca. Popular participation in the Municipal Housing Council of Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil. In: XXVI World Congress of Philosophy of Law and Social Philosophy of the Internationale Vereinigung für Rechts und Sozialphilosophie, 2015. *Human Rights, Rule of Law and the Contemporary Social Challenges in Complex Societies*. v. 1. p. 446-455. DIAS, Maria Tereza Fonseca. Rumo ao Direito Administrativo da cidadania e da inclusão social. In: Flávio Henrique Unes Pereira; Maria Tereza Fonseca Dias. (Org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, v. 1, p. 465-477. DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado - legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. v. 1. 535p.

Na visão dessas autoras, o modelo meramente representativo de democracia encontra-se ultrapassado. Então, a proposta delas é pautada em uma democracia participativa que se concretize por intermédio da deliberação. Ou seja, deve-se questionar a forma de participação no processo político. Não basta, entretanto, haver eleições regulamentadas, conforme defendido pelos chamados por elas de “liberais hegemônicos”. Nem mesmo o conceito de participação, seguem as autoras, deve se restringir a opiniões da maioria sem a observância de espaços adequados e procedimentos para sua realização.

Além disso, em um processo democrático, as razões devem ser discutidas, e os participantes inseridos no contexto de liberdade e igualdade, devem influenciar permanentemente o processo de tomada de decisões. Isto é, por meio da deliberação, se expande os marcos democráticos para além da representação e uma das formas de fomentá-la advém da democracia participativa.

De acordo com Maria Tereza Dias, Helena Silveira e Marcela Ribeiro, busca-se, então, concretizar uma proposta constitucional de democracia deliberativa fomentada pela ampla participação. A legitimidade deverá decorrer, portanto, do debate das agências reguladoras com o setor regulado e a sociedade civil, ou seja, todos aqueles interessados ou afetados pelas normas produzidas na ANS²⁶.

2.3 A participação popular e o debate na doutrina administrativista

Aos conceitos teóricos mencionados anteriormente, faz-se necessário acrescentar os entendimentos de outros administrativistas que também sustentam a legitimidade das agências reguladoras a partir do fortalecimento da democracia participativa, ou seja, visando assegurar efetiva participação popular. Ressalta-se que, no presente trabalho, a ideia de legitimidade defendida é a que constrói Paulo Bonavides em sua *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. É uma legitimidade que tem na soberania popular o seu pressuposto. Há, nesse sentido, uma atração da sociedade para participar concretamente das instâncias decisórias estatais²⁷.

²⁶ DIAS, M. T. F.; SILVEIRA, H. C. G.; RIBEIRO, M. P. O déficit de legitimidade democrática na atividade normativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar por meio de consultas públicas (2001-2017). *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 38.2, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39817/95995>>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 746-747.

²⁷ Sobre a noção de legitimidade elaborada por Paulo Bonavides, nas palavras do autor: “urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento da vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação”.

Destaca-se que Paulo Mattos desenvolve importante raciocínio acerca do que ele denomina de “atores relevantes”. Cumpre frisar que, para os fins dessa pesquisa, o referido conceito deve ser interpretado como participação popular. Na visão do autor, é fundamental o maior número possível de atividades nas quais estejam inseridos os atores relevantes, isto é, aqueles grupos que vão além dos representantes das empresas reguladas. Geralmente, compõem este grupo as associações não governamentais de defesas de interesses difusos, tais como grupos de proteção ao consumidor ou a “cidadãos desvantajados” (população de baixa renda, portadores de deficiência física etc); cidadãos engajados em debates públicos; políticos que representam seus partidos ou grupos de pressão; sindicatos; associações profissionais; advogados ou outros profissionais liberais engajados, jornalistas, publicitários etc²⁸.

No mesmo sentido, defende Marçal Justen Filho que se deve garantir a defesa da participação popular no âmbito da tomada de decisões das agências reguladoras mediante a intervenção externa, da sociedade. Nessa perspectiva, é fundamental que a atividade decisória da agência incorpore a participação popular, mesmo quando não haja convergência plena com as sugestões e propostas apresentadas. Incorporá-la é reconhecer como relevante a intervenção externa, acolhendo-a ou justificando sua rejeição²⁹.

Para o autor, não se deve admitir o fenômeno denominado de participação externa “cosmética”. A expressão indica a situação em que a agência predetermina sua decisão e desencadeia uma série de formalidades, inclusive com audiências públicas destinadas apenas a dar uma aparência de democracia à decisão³⁰. Ou seja, ouvem-se os particulares e os

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 18.

²⁸ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 9., 2004, Madrid. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf>.

Acesso em: 04 mar.2020, p. 6.

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”? In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Forense, 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000220&pid=S1808-2432200900020001500015&lng=pt>. Acesso em: 07 mar. 2020, p. 20.

³⁰ Sobre o tema das audiências públicas, existem estudos que tomam por base um enfoque crítico quanto ao déficit de legitimidade democrática inerente a elas. Ainda que voltado à utilização deste meio de participação social em outra esfera de Poder, qual seja, o Judiciário, ressalta-se estudo de Mário César Andrade. Na ocasião, ele aborda o paradoxo entre discurso e prática no que concerne à realização de audiências públicas no processo decisório de questões relevantes no STF e tidas com cultural e/ou cientificamente controversas. Para o autor, os discursos dos ministros vão ao sentido de qualificar as audiências públicas como instrumentos de pluralização do juízo de constitucionalidade e de legitimação democrática das decisões da jurisdição constitucional. Todavia, na prática, percebe-se a restrição das audiências à oitiva de especialistas de modo a suprir o desconhecimento técnico dos ministros. Assim, conclui o autor “que a pretensão democrática e pluralizadora atribuída pela doutrina jurídica às audiências públicas no STF, e alimentada pelos próprios ministros do Tribunal, não tem se concretizado na forma como essas audiências têm sido realizadas”. Para uma análise aprofundada sobre a

segmentos interessados, mas se adota decisão desvinculada de todas as contribuições. Isso significa que a agência reguladora tem o dever de justificar suas decisões regulatórias, inclusive, apresentando os fundamentos pelos quais reputou inadequado acolher as colaborações, manifestações e propostas formuladas pela sociedade³¹.

Em vista do exposto, pode-se entender a participação popular como sendo a efetiva atuação, o que abrange a exposição de distintos interesses e perspectivas, daqueles que mais são afetados pelas decisões elaboradas no âmbito da ANS: os usuários dos planos de saúde, individualmente, e seus representantes, como os órgãos de defesa dos consumidores. Assim, somente com participação verdadeiramente popular é garantida, em última instância, a soberania popular na tomada de decisão das agências reguladoras.

Com essa delimitação teórica e conceitual, a análise de como tem se dado a participação popular na tomada de decisões na esfera da ANS pode avançar. Em decorrência disso, estabelecer sua extensão e desafios. Isso porque os grupos que majoritariamente participam dos processos decisórios da ANS, tendo em vista os postulados aqui apresentados, não são representantes de toda a sociedade. Não asseguram, portanto, soberania popular na agência em análise, o que torna os mecanismos de participação em instrumentos meramente formais.

3. OS SUJEITOS ATUANTES NO PROCESSO DECISÓRIO DA ANS E OS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

3.1 Os grupos de interesse participantes no processo decisório da ANS

Há uma multiplicidade de interesses ligados ao setor da saúde suplementar. Estes abrangem as operadoras dos planos de saúde, consumidores e o interesse público em geral. Assim, uma pluralidade de atores são aptos a participarem do processo decisório no âmbito da ANS.

temática, ver: ANDRADE, Mário César. Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso democrático e prática tecnocrática. In: *Anais do II Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política, 2016. Separação dos poderes, democracia e constitucionalismo*. v. 1. p. 197-209.

³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”? In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Forense, p. 301-332, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000220&pid=S1808-2432200900020001500015&lng=pt>. Acesso em: 07 mar. 2020, p. 20.

Os seguintes sujeitos podem ser elencados: operadoras de serviço de saúde suplementar³²; prestadores de serviço, enquanto pessoas físicas (participam da tomada de decisões da ANS por intermédio de suas entidades representativas, como, por exemplo, as associações médicas) ou jurídicas (hospitais que atuam individualmente ou representados); entidades consumeristas, representativas dos usuários dos planos de saúde; atores governamentais (Tribunais de Contas e Ministério Público, por exemplo); órgãos intersetoriais (geralmente compostos por representantes do governo, empresas e sociedade civil); indivíduos interessados, tais como universidades, organizações religiosas, institutos culturais, dentre outros.

Dos grupos citados, participam em maioria na tomada de decisões da ANS, os agentes econômicos regulados (operadoras), com o percentual de 49,63%. Agentes econômicos não regulados (prestadores) atingem 21,32%. Completa a totalidade os indivíduos interessados, 10,29%; as entidades consumeristas, 4,78%; atores governamentais, 3,31%; conselhos de saúde, 0,37%; outros, 5,89%; e não identificados, 4,41%³³.

Diante de tais dados, percebe-se uma participação majoritária e seletiva de setores específicos, visto que há uma discrepância significativa entre a presença dos agentes econômicos em detrimento de entidades consumeristas e indivíduos interessados, ou mesmo daqueles usuários dos serviços prestados pelos planos de saúde.

3.2 As audiências e consultas públicas: uma análise de suas estruturas e seus funcionamentos

As agências reguladoras, de um modo geral, trazem nas leis que as criam, ou em normas internas (resoluções normativas), meios que buscam assegurar a participação popular no

³² As operadoras de serviço de saúde suplementar são os agentes econômicos diretamente regulados pela ANS. Organizam-se sob a forma de cooperativas médicas, empresas de medicina de grupo, seguradoras, autogestoras, entidades filantrópicas e administradoras de benefícios. As cooperativas de saúde, empresas de medicina de grupo e seguradoras de saúde dominam o mercado de saúde suplementar. Destaca-se a Unimed, que se organiza em unidades municipais, como a maior cooperativa médica do Brasil. SALINAS, N. S. G.; MARTINS, F. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). In: Dossiê Especial: Políticas Públicas e o Direito à Saúde no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v.8, nº 3, p. 342-368, dez. 2018, p. 357.

³³ Os dados apresentados neste trabalho acerca dos sujeitos participantes no processo decisório da ANS foram extraídos do banco de dados criado e sistematizado por Natasha Salinas e Fernanda Martins através da coleta de informações do site da ANS no ano de 2018. Tais informações podem ser acessadas publicamente nas seguintes páginas: <http://www.ans.gov.br/participacao-da-sociedade/audiencias-publicas> e <http://www.ans.gov.br/participacao-da-sociedade/consultas-e-participacoes-publicas>. Para uma análise completa dos gráficos e tabelas desenvolvidos a partir dos dados fornecidos pela ANS, ver: SALINAS, N. S. G.; MARTINS, F. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). In: Dossiê Especial: Políticas Públicas e o Direito à Saúde no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v.8, nº 3, p. 342-368, dez. 2018 p. 363.

processo de tomada de decisões. Tratam-se, majoritariamente, das audiências e consultas públicas. Ainda, existem em algumas destas autarquias as câmaras técnicas³⁴.

A audiência pública é um mecanismo participativo já difundido no âmbito da administração federal. Estudos foram elaborados sobre esse instituto visando investigar o seu potencial de efetividade, formas de sua realização, assim como sugestões para o seu aprimoramento. Dentre os mesmos, está o relatório de pesquisa realizado pelo IPEA no ano de 2013. Ele delimitou o conceito desse instrumento de participação popular mediante algumas características, dentre as quais se cita o seu caráter consultivo; pontual; presencial; coletivo; o fato de pressupor manifestação oral dos participantes; implicação de debate entre os atores envolvidos; ser aberta a todo público interessado; e, por fim, conter regras específicas para o seu funcionamento, variando de acordo com a instituição organizadora³⁵.

Já a consulta pública diz respeito a um mecanismo de participação da sociedade civil no processo decisório das agências reguladoras por escrito, via sítio eletrônico. Nessa situação, conforme aponta Natasha Salinas e Fernanda Martins, a consulta à população deve observar certos ritos e procedimentos que podem ser estabelecidos em uma lei geral aplicada transversalmente a todas as agências reguladoras (modelo norte-americano) quanto podem ser tratados de forma específica, por meio da legislação que rege uma determinada agência (modelo brasileiro)³⁶.

No caso da ANS, a Resolução Normativa nº 242, editada em 07 de dezembro de 2010 regulamenta a realização das audiências públicas e das consultas públicas. Em seu artigo 5º dispõe que as consultas públicas serão formalizadas por meio de publicação no Diário Oficial da União e divulgadas no sítio da própria autarquia³⁷. Seu período de duração, via de regra, tem início 07 dias após a publicação no DOU e tem duração de, no mínimo, 30 dias, podendo ser prorrogado a critério da Diretoria Colegiada da ANS (art. 5º, §2º, RN nº 242/10).

³⁴ As câmaras técnicas, conforme disposto na RN nº 242/10 em seu artigo 17, possuem o intuito de ouvir e colher subsídios de determinados órgãos, entidades, pessoas naturais ou jurídicas, previamente convidados, no processo decisório da ANS em matérias consideradas relevantes, e não promover a inserção da sociedade civil propriamente dita. Assim, não serão objeto de estudo no presente trabalho, direcionado à participação popular na tomada de decisões da agência reguladora em comento.

³⁵ IPEA. Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal. *Relatório de Pesquisa*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7541?mode=full>>. Acesso em: 19 fev. 2020, p. 14.

³⁶ SALINAS, N. S. G.; MARTINS, F. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). In: Dossiê Especial: Políticas Públicas e o Direito à Saúde no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v.8, nº 3, p. 342-368, dez. 2018, p. 348.

³⁷ BRASIL. *Agência Nacional de Saúde Suplementar*. Resolução Normativa n. 242, de 7 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTYxNg==>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

Ademais, decorrido o prazo para o encaminhamento das sugestões e contribuições, deverá ser divulgado no sítio da ANS um Relatório de Consulta Pública (RCP), contendo número de sugestões e contribuições recebidas com os respectivos dados estatísticos, consolidação das principais sugestões e contribuições, a manifestação motivada sobre seu aceite ou não, bem como a identificação das sugestões e contribuições incorporadas à determinada proposta de ato normativo (art. 8º, RN nº 242/10).

A realização das audiências públicas, por sua vez, se dá conforme regulamentado pelos artigos 9º e seguintes da RN nº 242/10, por deliberação da Diretoria Colegiada naqueles casos de matérias consideradas relevantes. Ela pode ocorrer tanto presencialmente, quanto em meio virtual, onde não haverá limite de vagas ou obrigatoriedade de prévia inscrição.

Após a realização da audiência pública, deverá a área técnica responsável pela condução do processo divulgar no sítio da ANS um Relatório da Audiência Pública (RAP), no qual deverá conter ata do evento, consolidação das principais sugestões e contribuições dos participantes juntamente da manifestação motivada sobre o seu acatamento ou rejeição, a identificação das sugestões e contribuições incorporadas ao processo decisório da ANS, assim como dados estatísticos relativos à participação naquela determinada audiência (art. 16, RN nº 242/10).

3.3 Os mecanismos de participação no contexto da ANS

A partir de uma análise dos diplomas normativos criadores das agências reguladoras e das suas resoluções normativas, é possível identificar o tratamento jurídico da participação popular no âmbito da regulação setorial.

Não são todas as agências reguladoras que fixam a obrigatoriedade da existência de mecanismos assecuratórios da participação da sociedade em seus processos decisórios. Todavia, a imposição para a realização dos meios participativos está presente na maioria das leis referentes às agências. Nesse grupo, encontram-se a ANAC, a ANATEL, a ANEEL, a ANTAQ, a ANTT e a ANP. São facultativos os meios de participação popular na ANA, na ANCINE, na ANVISA e na ANS.

A ANS se enquadra dentre as agências reguladoras que não fixam como obrigatória a realização de audiências ou consultas públicas em seu processo decisório. O fato de a ocorrência dos mecanismos de participação popular ficar a cargo de deliberação da diretoria colegiada, para as matérias consideradas por ela como relevantes para o setor, pode acarretar em uma conduta arbitrária. Dessa forma, percebe-se o afastamento do ideal de democracia

participativa no âmbito interno de regulação da ANS e demais agências reguladoras que operam na mesma lógica.

Cumprido destacar que, ainda que houvesse a obrigatoriedade legal para a realização dos meios assecuratórios da participação popular no processo decisório da ANS, isso não significaria que seria possível garantir a efetiva participação popular. Isso porque se deve levar em conta variados fatores, como, por exemplo, a eficácia dos mecanismos adotados e a discussão sobre o modo como eles têm sido difundidos, ou o fato de haver uma liberalidade dos interessados para participar ou não deles, o que também poderia contribuir para a sua baixa efetividade.

Contudo, a previsão legal deve ser o ponto de partida para a busca de uma participação popular concreta na ANS. Ato normativo que tornam obrigatória a realização dos mecanismos de participação da sociedade, notadamente, em processos decisórios envolvendo o interesse público, tendem a contribuir para uma maior transparência. Em decorrência disso, aumentam seu potencial de efetividade. De acordo com a pesquisa realizada pelo IPEA:

O mapeamento realizado sobre a utilização de audiências públicas no âmbito do governo federal evidenciou que grande parte delas ocorre porque há um ato normativo que torna sua realização obrigatória. Em um grande número de casos, conseqüentemente, previsões em leis, decretos, resoluções, instruções normativas ou portarias determinam, mesmo que em parte, como as audiências devem ser realizadas, tendo impactos diversos no potencial de efetividade da participação. Nesse sentido, as previsões normativas podem contribuir para aumentar a transparência do processo participativo, ao garantirem o acesso aos documentos relevantes e demais informações importantes e ao apresentarem de forma clara prazos e regras para a manifestação. Tais atos normativos também podem aumentar o potencial de efetividade da audiência, ao estipularem uma metodologia a ser utilizada que contribua para uma maior participação e permita a sistematização das contribuições, e ao exigirem uma devolutiva do órgão governamental para a sociedade que explicita quais contribuições foram aceitas, quais não e por quê³⁸.

Nada obstante, a mera previsão legislativa sem o devido aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular não tem servido para concretizar o interesse público na sua completude. Além disso, questiona-se o potencial de efetividade dos meios adotados de participação popular no âmbito do processo decisório da ANS nos moldes atualmente estabelecidos, ainda que superada a discussão acerca de sua obrigatoriedade de realização ou não.

³⁸ IPEA. Audiências Públicas do Poder Executivo Federal: Fatores de Efetividade. *Texto para Discussão*. Brasília, setembro de 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2035/1/TD_1873.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020, p. 19.

A título de exemplo, pesquisa realizada por Maria Tereza Dias, Helena Silveira e Marcela Ribeiro se deteve sobre a realização das consultas públicas. Ressalta-se que, ao analisar as consultas públicas disponibilizadas pela ANS de 2001 a 2017, a conclusão das autoras foi de que, em praticamente todas as consultas, a autarquia apenas disponibiliza uma síntese das principais contribuições, mas sem a devida justificativa sobre seu acolhimento ou rejeição.

Outro ponto que afeta a efetividade das consultas públicas feitas pela ANS diz respeito ao fato de o resultado delas serem ignorados no momento de elaboração das resoluções normativas a serem aplicadas no setor da saúde suplementar. Dessa forma, a legitimidade democrática da atividade normativa da ANS seria afetada, na medida em que as contribuições da sociedade civil não geram impactos, transformando o processo de consultas, quando eles ocorrem, em mera ritualística formal. As autoras concluem:

Nota-se que a maioria das RN's estudadas levam até três meses para serem publicadas e, conforme dados levantados, esse prazo independe da quantidade de contribuições recebidas, o que teoricamente, vai contra à lógica de que as consultas que recebessem maior número de contribuições, hipoteticamente, deveriam levar tempo maior de processamento, quando comparadas às consultas cujas contribuições são em número inferior³⁹.

Os argumentos expostos não pretendem reforçar o entendimento de que toda e qualquer tomada de decisão da ANS deva ser balizada a partir dos resultados da participação popular. Afinal de contas, essa premissa poderia afetar até mesmo a eficiência da regulação setorial, tomada pela morosidade de seu processo decisório.

Todavia, o questionamento sobre como e quando ocorrem os meios de participação popular e, principalmente, a sua materialidade pode ser um caminho para se averiguar a (in)existência de efetiva participação popular no processo decisório da ANS. Em síntese, não se pode esquecer que a atividade normativa de tal agência regula a conduta dos planos de saúde; o que em muito impacta os serviços prestados aos seus usuários.

³⁹ DIAS, M. T. F.; SILVEIRA, H. C. G; RIBEIRO, M. P. O déficit de legitimidade democrática na atividade normativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar por meio de consultas públicas (2001-2017). *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 38.2, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39817/95995>>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 759.

3.4 O paradoxo da participação popular no processo decisório da ANS

A ideia de democracia participativa permite colocar em perspectiva os interesses politicamente organizados dos grupos econômicos que representam os planos de saúde, sobretudo, no seu exercício de influência na normatização jurídica que incide no setor da saúde suplementar. Com Paulo Bonavides, é possível compreender a potência e desafios de uma participação verdadeiramente popular na tomada de decisão pelo próprio Estado brasileiro. Ancorado neste autor, faz-se também uma crítica ao poder de influência dos grupos econômicos mencionados, notadamente, no processo de formulação normativa da Administração Pública, por meio da regulação setorial.

É com o Direito Constitucional da democracia participativa que, para o autor, poder-se-á revisitar e consolidar o conceito de soberania, tanto na dimensão teórico-política, quanto na dimensão jurídico-aplicada. Ou seja, é a partir da repolitização da legitimidade que será viável assegurar a liberdade dos povos. Dessa maneira, segundo Paulo Bonavides, será possível se contrapor ao esvaziamento do conteúdo jurídico-político da ação da Administração Pública, promovido pela visão neoliberal da relação entre o Estado, sociedade e mercado⁴⁰.

Todavia, a situação posta evidencia uma realidade na qual a legitimidade encontra-se formalizada, na qual os meios de participação popular têm determinados grupos econômicos como protagonistas. Nessa perspectiva, aponta Paulo Bonavides que:

A legitimidade formal, despolitizada, posta em bases procedimentais, desmembrada de seus conteúdos valorativos, se encaixa bem nos desígnios subjacentes aos interesses neoliberais, por servi-lhes de couraça, de antemuro, de escudo às suas posições contra-ideológicas, de suposta e falsa neutralidade⁴¹.

As audiências públicas e as consultas públicas, tidas como o lugar adequado à participação dos mais distintos setores interessados na atividade decisória da ANS, atendem, na verdade, a um grupo privilegiado. Ele é formado pelas operadoras de planos de saúde, bem como prestadores de serviços. Os dados anteriormente apresentados a respeito dos sujeitos que atuam, em maior ou menor número, na tomada de decisões dessa autarquia indicam tal constatação.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 33-34.

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 34.

Assim, constata-se um paradoxo. As premissas estabelecidas na lei da ANS e na Constituição de 1988 preveem técnicas de participação popular na tomada de decisão da agência reguladora. Entretanto, a experiência de democracia participativa do referido órgão revela que os grupos econômicos que representam os interesses dos planos de saúde prevalecem perante os demais. Dessa maneira, é possível constar uma espécie de lógica formalista que acaba por excluir outros interesses que efetivamente assegurariam a legitimidade democrática na regulação setorial⁴². Em síntese, o poderio econômico acaba por ser um meio de fortalecimento político e vice-versa, influenciando a produção normativa da Administração Pública concernente à regulação setorial.

É nesse sentido que Paulo Mattos afirma a existência de um jogo de relações políticas internas ao Estado que não é estático. Para ele, não se pode ver como algo negativo as disputas políticas nos canais de circulação de poder internos à burocracia estatal. Entretanto, esses canais (no presente trabalho eles podem ser traduzidos como os meios de participação popular), por serem, em termos de efetividade, pouco públicos e pouco institucionalizados democraticamente, fazem com que apenas determinados atores tenham acesso ao jogo de barganha político que está na base da ação regulatória do Estado.

O autor mencionado frisa, baseando-se também em outros estudiosos, a existência de de “anéis burocráticos” ou “alianças” do Estado⁴³. De acordo com as palavras de Paulo Mattos:

Nesse contexto, tal modelo de Estado regulador se constitui no Brasil com déficits de legitimidade democrática. São poucos os grupos de interesse que têm acesso aos processos decisórios em matéria de políticas públicas e são poucos os mecanismos institucionalizados de controle democrático das decisões tomadas. Os déficits de legitimidade se apresentam, assim, tanto no que diz respeito às formas de controle no plano da separação de poderes, como no plano das relações entre Estado e sociedade civil⁴⁴.

⁴² FONSECA, I. F. da; AVELINO, D. P. Governança Participativa: a necessidade de ir além do discurso. *Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)*, n. 19, p. 43-48, dez. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8968>>. Acesso em: 06 mar. 2020, p. 45.

⁴³ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 9., 2004, Madrid. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf>. Acesso em: 04 mar.2020, p. 2.

⁴⁴ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 9., 2004, Madrid. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf>. Acesso em: 04 mar.2020, p. 2.

Há uma corrente teórica norte-americana que investiga a cooptação das agências reguladoras pelas empresas reguladas. Trata-se da teoria da captura. A sua premissa é de que a regulação sempre ocorrerá em favor da empresa regulada⁴⁵. Ressalta-se que o objetivo do presente trabalho não é esgotar esse resgate teórico. Além disso, sua utilização carece de algumas ressalvas: em primeiro lugar por ser uma teoria que se desenvolveu a partir do contexto regulatório engendrado nos Estados Unidos; segundo porque em seu próprio país de origem sofreu críticas por ser uma interpretação tida como superficial do processo de captura⁴⁶.

A despeito de suas controvérsias e insuficiências, ela permite lançar um olhar crítico à relação próxima entre agência e empresas reguladas, pois esta evidenciaria um maior distanciamento da expressão dos interesses dos cidadãos usuários dos planos de saúde. Assim, alguns apontamentos da teoria da captura permitem o questionamento acerca da existência da instrumentalização das ferramentas de participação popular, que estariam sendo utilizadas apenas para consolidar os interesses das operadoras de plano de saúde.

Nesse sentido, Alexandre Santos de Aragão, com base nessa teoria, ressalta que as agências reguladoras acabam por ficar livres à influência econômica dos poderosos interesses regulados. Tal fenômeno é posto como um dos maiores riscos das agências reguladoras. Estas, portanto, acabam por desviar seu objetivo de proteção ao público, o que significaria uma defesa e proteção para os empresários do setor e, simultaneamente, a introdução ou elevação de barreiras de entrada para os que estão de fora⁴⁷.

Em última instância, a existência de influências políticas mais fortes de um determinado grupo econômico pode inviabilizar o alcance democrático dos mecanismos de participação popular. Dessa forma, as decisões das agências reguladoras, como nos casos analisados da ANS, acabam obedecendo uma lógica puramente formal de democracia participativa.

⁴⁵ LEURQUIN, Pablo. *A regulação da aviação civil no Brasil: desenvolvimento econômico, integração regional e inter-regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 31.

⁴⁶ FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Rio de Janeiro: UFRJ; IE, 1988. (Texto para discussão). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020, p. 21.

⁴⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 3ª ed. 2013. Rio de Janeiro: Forense, p. 400-401.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões expostas sobre a participação popular no processo decisório da ANS apresentam algumas contribuições que merecem destaque. Ressalta-se que, a partir dos resultados alcançados, é possível avançar no debate sobre os meios participativos conferidos à sociedade de uma forma geral no contexto de um Estado Democrático de Direito. E, assim, abrir novos caminhos para discussão do tema, primando pelo aperfeiçoamento da participação popular nas instâncias decisórias da Administração Pública.

A regulação do setor de saúde suplementar em um período de crise provocada pela Covid-19 contribuiu para aumentar a relevância do presente trabalho. Nesse sentido, o estudo deste setor enquanto partícipe do sistema de saúde pública é basilar na compreensão do tema. Ademais, o entendimento da ordem econômica constitucional de 1988 como programática e dirigente fixa as premissas da regulação setorial fundada na Constituição. Dessa forma, é impossível pensar em um modelo de regulação que seja tomado por decisões puramente técnicas e burocráticas, estando este afastado da influência da participação popular.

Nesse contexto, frisa-se que a apresentação de noções sobre o conceito de participação popular tem importância fundamental na caracterização daquela que deve ser uma participação concreta de toda a sociedade no processo de tomada de decisões da ANS, assim como em outras agências reguladoras. A democracia participativa, portanto, é assegurada desde que os meios participativos consigam abranger os distintos estratos da sociedade. Isto é, os grupos e indivíduos que são interessados e afetados de alguma forma pela regulação da saúde suplementar.

A análise sobre os sujeitos que participam em maior número do processo decisório da ANS, bem como a compreensão do funcionamento dos mecanismos de participação popular, permite confirmar as preocupações com o déficit democrático na tomada de decisões da referida autarquia. Há, nessa perspectiva, uma contradição evidente. Um modelo que se pretende participativo, na verdade, é dominado por um grupo específico: o das empresas que operam os planos de saúde. Por consequência, os meios de participação popular acabam por se tornar mecanismos meramente formais.

Por fim, a conclusão que aqui se pode chegar, mais como um ponto de partida do que de chegada, é que existem insuficiências em tal modelo participativo. Estas se transformam em desafios no âmbito da regulação setorial concernentes à busca por uma participação popular concreta, de modo a se manter no caminho dos postulados de um Estado que se pretende Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Mário César. Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso democrático e prática tecnocrática. In: *Anais do II Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política, 2016. Separação dos poderes, democracia e constitucionalismo*. v. 1. p. 197-209.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 3ª ed. 2013. Rio de Janeiro: Forense.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. Fundamentos e rumos da democracia participativa: soberania, legitimidade e unidade nacional. Aula Magna - XIX Conferência Nacional de Advogados. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. único, p. 663-677, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo social e democracia participativa. In: Jairo Schäfer. (Org.). *Temas polêmicos do constitucionalismo contemporâneo*. 1ªed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, v. único, p. 17-33.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Resolução Normativa n. 242, de 7 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTYxNg==>>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19656.htm>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- BRASIL. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19961.htm>. Acesso em: 04 mar. 2020.
- CANOTILHO, J.J., G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L.; LEONCY, L. F. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. 2018. Editora Saraivajur.
- DIAS, M. T. F.; SILVEIRA, H. C. G.; RIBEIRO, M. P. O déficit de legitimidade democrática na atividade normativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar por meio de consultas públicas (2001-2017). *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 38.2, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39817/95995>>. Acesso em: 05 mar. 2020.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. Popular participation in the Municipal Housing Council of Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil. In: XXVI World Congress of Philosophy of Law and Social Philosophy of the Internationale Vereinigung für Rechts und Sozialphilosophie, 2015. *Human*

Rights, Rule of Law and the Contemporary Social Challenges in Complex Societies. v. 1. p. 446-455.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Rumo ao Direito Administrativo da cidadania e da inclusão social. In: Flávio Henrique Unes Pereira; Maria Tereza Fonseca Dias. (Org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, v. 1, p. 465-477.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro setor e Estado - legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. v. 1. 535p.

FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras*. Rio de Janeiro: UFRJ; IE, 1988. (Texto para discussão). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

FONSECA, I. F. da; OLIVEIRA, M. S.; REZENDE, R. R. *Diagnóstico e Avaliação das Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

FONSECA, I. F. da; AVELINO, D. P. Governança Participativa: a necessidade de ir além do discurso. *Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)*, n. 19, p. 43-48, dez. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8968>>. Acesso em: 06 mar. 2020. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Agências Reguladoras. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, Fórum, ano 2, n. 4, p. 187-209, jan./mar. 2004.

IPEA. Audiências Públicas do Poder Executivo Federal: Fatores de Efetividade. *Texto para Discussão*. Brasília, setembro de 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2035/1/TD_1873.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

IPEA. Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal. *Relatório de Pesquisa*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7541?mode=full>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”? In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*, Rio de Janeiro: Forense, p. 301-332, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000220&pid=S1808-2432200900020001500015&lng=pt>. Acesso em: 07 mar. 2020.

LEURQUIN, Pablo. *A regulação da aviação civil no Brasil: desenvolvimento econômico, integração regional e inter-regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

LEURQUIN, P.; LARA, F. T. de R. A regulação autônoma no Brasil: um diálogo com a experiência francesa. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 20, n. 2, p. 141-176, jul. 2016. DOI: 10.5433/2178-8189.2016v20n2p146. ISSN: 2178-8189.

LEURQUIN, Pablo. *Proteção da inovação pelo Direito Brasileiro da Concorrência e diálogo com o Direito da União Europeia*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 9., 2004, Madrid. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf>. Acesso em: 04 mar.2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª edição, revista, atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

NUNES, Francisco Pizzette. *Pluralismo jurídico e participação popular em saúde: do público ao privado*. Dissertação apresentada no curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, abril, 2011.

PINTO, Élide Graziane. *Estado de Coisas Inconstitucional na política pública de saúde*. Rio de Janeiro: CEE-Fiocruz; 2017. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Artigo_Elida_Graziane.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

PINTO, Élide Graziane. Dia mundial da saúde evidencia estado de coisas inconstitucional no SUS. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-07/contas-vista-dia-mundial-saude-estado-coisas-inconstitucional-sus>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SALINAS, N. S. G.; MARTINS, F. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). In: Dossiê Especial: Políticas Públicas e o Direito à Saúde no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v.8, nº 3, p. 342-368, dez. 2018. DOI: 10.5102/rbpp.v8i3.5738. ISSN: 2236-1677.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. Como proteger o consumidor quanto aos bens essenciais na Covid-19. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/direito-civil-atual-protoger-consumidor-quanto-aos-bens-essenciais-covid-19>>. Acesso em: 14 abr. 2020.