# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

**MARCUS FIRMINO SANTIAGO**

**ANDRE LIPP PINTO BASTO LUPI**

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais**
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
**Relações Internacionais para o Continente Americano**
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes**
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Marcus Firmino Santiago; Andre Lipp Pinto Basto Lupi. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN:
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

---

## Apresentação

As TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO, tema do presente Grupo de Trabalho, têm sido intensas e extremamente relevantes e abrangentes. Diferentes aspectos da vida social são afetados, diariamente, por intensas ondas renovatórias que lançam dúvidas sobre a qualidade e mesmo a capacidade dos sistemas regulatórios estatais tradicionais.

O XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018 na cidade de Porto Alegre, abriu espaço, mais uma vez, para intensos debates sobre estes temas, em um Grupo de Trabalho que contou com a presença de 25 pesquisadores, oriundos de quase todas as regiões brasileiras (estiveram representados os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Paraná e Rio Grande do Sul, além de Brasília, em um total de 18 PPGDs).

A quantidade de artigos, todos submetidos previamente a avaliação cega, permitiu desenhar um panorama horizontal e abrangente acerca dos mais diversos temas concernentes ao universo das relações econômico-sociais. Ao mesmo tempo, primaram pela verticalidade, oferecendo análises profundas e reflexões acuradas que certamente permitirão aos leitores compreender as diferentes nuances que permeiam esta seara.

Nesta coletânea são encontrados textos que tratam de questões conceituais, como a importância da ação privada em complementação à atividade estatal e os riscos decorrentes da ausência de regulação específica; o problema da caracterização do ser humano como um ser consumidor, cuja exclusão do mercado implica a retirada de seu status de cidadania; ou a discussão sobre como incorporar um padrão global de governança de forma adequada à realidade nacional, com respeito às decisões soberanas de cada país. Também foi enfrentado o debate sobre a fragilidade do direito privado ante a despersonalização e a desterritorialização, realidade que fortalece os mercados e dificulta ao Direito o cumprimento de seu papel tradicional. Em linha semelhante, a preocupação com a mercantilização dos Direitos Humanos justificou a proposta de uma base jurídica mínima capaz de funcionar

como balizamento para que os agentes privados se autorregulem. Por fim, encontra-se um resgate histórico dos modelos econômicos predominantes no Século XX, estudo sempre relevante e necessário para que se compreenda a realidade presente.

Temas mais específicos ligados a questões regulatórias também são encontrados. A distribuição de gás canalizado deu ensejo a interessante debate quanto aos modelos de interpretação constitucional, na busca por redefinir a divisão de competências entre os entes federativos. Assunto semelhante suscitou outro debate, quanto às regras sobre compartilhamento de infraestrutura essencial, de modo a assegurar ampla concorrência e acesso a bens e serviços. O equilíbrio entre proteção à propriedade e seus fins sociais foi discutido à luz da celeuma que envolve a quebra de patentes de medicamentos. Já a sanidade financeira de sistemas de previdência foi o mote que justificou profícua discussão acerca dos mecanismos de governança.

Mídia e direito digital na sociedade da informação são temas que abrem margem a diferentes reflexões e de fato, foram contemplados por 5 artigos. A falta de controle sobre o 'big data' e o impacto no sigilo fiscal; o tratamento jurídico conferido às 'Startups' e o problema decorrente da tributação dos aportes de capital feitos pelos 'investidores anjo'; as possibilidades de regulação da atuação da mídia, em um estudo comparado com a legislação australiana; a ausência de regulação específica sobre os domínios virtuais pertencentes ao Brasil (o 'country top level domain'); e a questão das 'fake news' e o desafio de se pensar um modelo regulatório capaz de conter sua proliferação.

Fruto da revolução digital em curso, os aplicativos de transporte foram objeto de 3 estudos, que lançaram luzes sobre temas como os novos modelos de trabalho que surgiram e que seguem sem tratamento legislativo específico; a necessidade de pensar o modelo regulatório aplicável à luz de vetores interpretativos constitucionais; e os desafios para tornar o Direito efetivo no ambiente digital.

Relações econômicas e o direito regulatório possuem conexões evidentes com diferentes campos do saber jurídico e extrajurídico. Tendo isto em mente, 7 estudos trouxeram análises transdisciplinares de grande valor. A necessidade de estudos e reflexões sobre os potenciais impactos decorrentes de novas normas jurídicas, especialmente aquelas que interferem de modo tão amplo nos campos social e econômico; a busca por uma conexão entre os modelos regulatórios e as expectativas sociais, a demandar cuidado quanto aos potenciais impactos decorrentes da adoção de novos marcos regulatórios; a responsabilidade civil do Estado por intervenção no domínio econômico, inclusive em vista de atos lícitos; a tributação como instrumento regulatório, indutor ou inibidor de comportamentos sociais; a responsabilidade

social das empresas e o tratamento do tema no âmbito da Organização dos Estados Americanos - OEA; e o uso do Poder Judiciário como uma instância por meio da qual é possível viabilizar a participação popular no processo de atuação das agências reguladoras, levando a elas demandas individuais e coletivas. Enfim, probidade administrativa e desenvolvimento sustentável foram conectados em uma proposta para inserir este elemento no rol a ser valorado a fim de definir parâmetros de conduta para a Administração Pública.

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago - PPGD Centro Universitário do Distrito Federal - UDF /

Prof. Dr. André Lipp Pinto Basto Lupi - UNICURITIBA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

# LITIGAR PARA REGULAR: A RELAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E O PODER JUDICIÁRIO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

# LITIGATION TO REGULATE: THE RELATIONSHIP BETWEEN MOVEMENTS AND SOCIAL ORGANIZATIONS AND THE JUDICIARY IN THE FORMULATION OF POLICIES OF ECONOMIC REGULATION OF THE NATIONAL SUPPLEMENTAL HEALTH AGENCY

**Luiz Felipe Soares Aguilar** [1]

**Resumo**

Partindo da premissa de que os instrumentos de participação das agências reguladoras não suprem o déficit democrático que macula a legitimidade e interesse social dessas agências, este artigo trata da relação entre movimentos sociais e judiciário como forma de participação popular e controle social. O trabalho de pesquisa iniciou-se, no campo teórico, da análise bibliográfica e legislação pertinente. Na segunda parte do trabalho, de caráter prático, analítico e casuístico, focou-se na atuação judicial e formulação de soluções normativas fruto da relação de diferentes atores sociais e poder judiciário. Para isso, foram pesquisadas ações judiciais e notas técnicas da ANS.

**Palavras-chave:** Regulação econômica, Democracia participativa, Accountability, Movimentos sociais, Saúde suplementar

**Abstract/Resumen/Résumé**

Based on the premise that the instruments of participation of the regulatory agencies do not supply the democratic deficit that undermines the legitimacy and social interest of these agencies, this article deals with the relationship between social movements and the judiciary as a form of popular participation and social control. The research work began, in the theoretical field, of the bibliographical analysis and pertinent legislation. In the second part of the work, of a practical, analytical and casuistic nature, it focused on the judicial action and formulation of normative solutions fruit of the relation of different social actors and judiciary.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Economic regulation, Participatoy democracy, Accountability, Social movements, Supplementary health

[1] Mestrando em Ciência Jurídica (UENP), bolsista da CAPES, bacharel em direito (FDRP-USP). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Responsabilidade Internacional do Estado e Direitos Humanos (UENP). e-mail: contatoaguilar@gmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito administrativo contemporâneo caracteriza-se pela ampla complexidade de relações entre diferentes atores sociais e administração pública. Nessa direção, as agências reguladoras servem de exemplo radical de independência administrativa vinculada à atenção para com a sociedade e à obediência aos preceitos legais em prol do interesse público.

Esse novo contexto exige legitimação social acima do próprio respeito legal, uma vez que a população é quem melhor pode diagnosticar as falhas e assimetrias dos mercados regulados bem como sofre dessas mazelas. Nesse ínterim, a democracia participativa e suas ferramentas surgem como instrumento legitimador e remédio à excessiva independência e tecnificação das agências, enquanto esbarra na falta de cultura democrática da população e de informação que acomete a sociedade, usuária da regulação.

Procede-se com um estudo exploratório de fontes primárias, notadamente as leis de criação das agências reguladoras e a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, além de documentos disponibilizados pela Agência Nacional de Saúde na internet. Acompanha o estudo documental o estudo exploratório de fontes secundárias, marcada pela bibliografia especializada sobre o assunto disponível em livros e artigos científicos. Os dados fornecidos por essas fontes serão analisados e, aplicando-se o raciocínio indutivo, se buscará fornecer subsídio para demonstrar que, diante da complexidade de relações entre sociedade e Estado, estimuladas pela necessidade de legitimação dessas agências, a relação entre movimentos e organizações sociais e poder judiciário procura suprir os déficits de democracia dessas agências e acaba por alterar a regulação econômica em benefício da sociedade, servindo também como instrumento para a democracia na implementação e fiscalização de políticas públicas regulatórias.

## 2 A AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR E SEUS INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO

Sancionada em 28 de janeiro de 2000, a Lei 9.961 foi responsável pela criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), autarquia federal em regime especial incumbida da fiscalização e monitoramento das empresas fornecedoras de planos privados de assistência à saúde. A partir de então, deixaram as fornecedoras de seguro-saúde de se sujeitarem à fiscalização da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) para serem fiscalizadas pela ANS e ganharam os planos privados de assistência à saúde um órgão responsável por sua regulação, normatização, controle e fiscalização, unificando, do ponto de

vista da regulação, duas modalidades de contratos que já vinham sendo objeto de disposição da Lei 9.656, de 3 de junho de 1998: os seguros privados de assistência à saúde e os planos privados de assistência à saúde.

A criação da ANS sinaliza às operadoras de saúde suplementar, assim, que se trata de mercado que deve observar os princípios constitucionais da ordem econômica, da livre iniciativa e da competição e que se submetem a regulamentações editadas por um órgão estatal cuja fiscalização visa permitir uma forma saudável e em benefício da sociedade como um todo (GREGORI, 2007).

Uma das fundamentais atribuições da ANS decorre da padronização dos serviços ofertados pelas operadoras, através de resoluções normativas que passaram a elencar os procedimentos de cobertura obrigatória pelos planos de saúde fundamentados no art. 10 da Lei nº 9.961/2000, que determina a competência da Diretoria Colegiada da ANS, e do § 4º do artigo 10 da Lei nº 9.656/1998, que atribui à ANS a definição da amplitude da cobertura ofertada pelos planos de saúde.

Esse esmiuçado controle estatal que interfere sobre a oferta de produtos da esfera privada remonta à noção de relevância pública que ganha os serviços de saúde no art. 197 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle. Uma vez circunscritos numa modalidade de serviço de função essencial como esta, sua regulação se faz necessária "para que os interesses econômicos dos planos e segures de saúde não venham a suplantar os interesses sociais que a atividade na área da saúde encampa" (BARBOSA; MADRID; FREITAS, 2012, p.132).

Dessa forma, a relevância pública do serviço de saúde privada fez com que este se juntasse ao rol de atividades econômicas contempladas pela regulação estatal via agência reguladora federal cuja implantação iniciou-se em 1996 a partir da criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e que, em 2017, expandiu-se pela criação da Agência Nacional de Mineração (ANM), responsável pela gestão da atividade de mineração e dos recursos minerais brasileiros, exceto hidrocarbonetos e substâncias nucleares.

Qualquer forma de intervenção do Estado sobre a economia caracteriza a regulação (SALOMÃO FILHO, 2008; MATTOS, 2006), sendo sistematicamente justificada sob um enfoque de correção de falhas de mercado, como os monopólios, os lucros excessivos, o comportamento anticompetitivo e os preços predatórios, as externalidades e a assimetria de informação. Dessa forma, observa-se que a criação da ANEEL não compreende uma iniciativa inédita no país, que já contava com outros órgãos e entidades da administração pública com a

finalidade de intervir na economia, como, por exemplo, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil.

A criação da ANEEL e das agências que a sucederam representa, porém, uma inovação no modelo regulatório adotado no país diante de suas características legais e estruturais, marcadas, principalmente, pela decisão por meio de órgãos colegiados, pela independência decisória do órgão regulador, pela ampliação do poder regulamentar e jurisdicional da administração indireta e pela criação de mecanismos de *accountability* das atividades das agências e de participação pública no processo decisório, marcando assim uma nova forma institucional de atuação do Estado sobre o domínio econômico (MATTOS, 2002).

É indiscutível que a adoção do modelo de autarquia especial para as agências reguladoras passa pela renovação administrativa que caracteriza essa nova forma de intervenção econômica, uma vez que garante "autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia nas suas decisões técnicas e mandato fixo de seus dirigentes", preconizado pelo artigo 1º, parágrafo único da Lei 9.961/2000. Segundo Asensi (2009, p.78), a não submissão à hierarquia funcional, orçamentária e decisória da administração pública garante às agências reguladoras "um grau de liberdade decisória para a regulação de serviços jamais visto no Brasil, o que amplia a ideia de 'desconcentração' do poder decisório no âmbito estatal".

Tamanha independência se faz necessária pois, uma vez responsável pela regulação de bens e serviços de flagrante relevância pública, faz-se necessária a preservação das agências contra influências não relacionadas às suas decisões, que são exclusivamente técnicas. Como expõe Mattos (2002, p.191),

> [...] o insulamento burocrático seria necessário para garantir a estabilidade regulatória, protegendo as agências – tomadas como órgãos meramente técnicos – contra as influências das instituições políticas do Executivo e do Legislativo. Assim, estaria sendo assegurada uma regulação de mercados com base em critérios técnicos, dentro de uma racionalidade econômica não contaminada pelo jogo de pressões políticas ou pelos interesses patrimonialistas incrustados nas burocracias ministeriais ou nas empresas estatais, antes dos processos de privatização.

Embora revestido inerentemente de poder normativo infralegal, o que impossibilita a alteração ou revogação de lei por regulamentos ou resoluções editados pelas agências reguladoras, é inegável que a prerrogativa destas para a formulação de decisões técnicas marque também as mudanças no direito administrativo contemporâneo com uma ampliação da

desconcentração do poder decisório no âmbito estatal (ASENSI, 2009) e ainda com a já citada proteção contra interesses incrustados no jogo político que não dizem respeito ao interesse público, cuja satisfação, segundo Mastrangelo (2005), justifica a própria existência – dentro da ideia republicana – da administração, interesse público que não se limita ao de seus usuários, mas sim de todos.

A independência decisória e autonomia financeira garantida às agências reguladora contudo, não afastou do legislador a preocupação em criar mecanismos de controle das suas funções via diferentes entidades inseridas no sociedade, bem como nos poderes executivo, legislativo e judiciário, além de assegurar a publicidade de seus atos normativos e da prestação de contas aos poderes Executivo e Legislativo.

A título de exemplo, cumpre lembrar que o art. 49, V da Constituição Federal de 1988 prevê, entre as competências do Congresso Nacional, "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa", ou seja, possibilita o veto legislativo quando seus atos ultrapassarem aquilo atribuído pelo próprio poder legislativo à sua competência legislativa. O controle legislativo passa ainda pela aprovação do Senado Federal na escolha dos dirigentes da agências reguladoras, conforme o artigo 52, III, *f* da CF/1988, e pela aprovação do Poder Legislativo da respectiva lei orçamentária. Por fim, sendo papel ainda do Congresso Nacional, não só a elaboração de normas, como também a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, marca o controle legislativo das agências reguladoras sua atribuição sobre a administração indireta do executivo, conforme preceitua a CF/1988 em seu artigo 49, X.

Não se estabelece, no caso da possibilidade de controle legislativo das agências reguladoras, uma relação de subordinação entre entes reguladores e poder legislativo, mas sim "limites de acordo com a legislação pelas quais foram constituídas" (BINENBOJM, 2005, p.14). A própria autonomia característica às agências reguladoras vem justificar a fiscalização e o controle legislativo, uma vez que mantê-las sob a reserva deste poder significa coloca-las "sob a cautela dos representantes diretamente escolhidos pelo povo" (BIJEBOJM, 2005, p. 14).

Compete à ANS, enquanto formulada pela Lei 9.961/2000, fiscalizar o cumprimento da Lei 9.656/1998, a Lei de Planos de Saúde, bem como aplicar as penalidades nela prevista. Prevê ainda a lei pela qual fora constituída a competência da diretoria colegiada de elaborar e divulgar relatórios periódicos sobre suas atividades (Lei 9.961/2000, art. 10, V), bem como a competência do diretor-presidente quanto ao encaminhamento ao Ministério da Saúde dos relatórios periódicos elaborados pela diretoria colegiada (Lei 9.961/2000, art. 11, VII). Uma

vez responsável pela aplicação da lei pela qual fora criada, bem como da Lei de Planos de Saúde, observamos aqui o alcance do controle judicial dos atos desta agência reguladora, restrito, portanto, aos limites da legalidade, embora eventualmente se tenha admitido a anulação de atos regulatórios frente ao conflito com os princípios da razoabilidade, moralidade e eficiência (MASTRANGELO, 2005).

Quando dispõe a necessidade de divulgação de relatórios sobre a sua atividade, por sua vez, demonstrou o legislador atenção com os mecanismos de *accountability* mencionados anteriormente que marcam a inovação do modelo regulatório adotado no país.

Somadas à institucionalização de mecanismos de participação popular, as características até aqui mencionadas referentes às agências reguladoras, quais sejam, independência decisória, delegação de funções à administração indireta e estabelecimento de ferramentas de controle dos seus atos, levam Mattos (2002, p.183) à conclusão de que as agências reguladoras representam "a construção de um novo *locus* de poder decisório", e que

> [...] a dinâmica decisória típica das agências reguladoras é distinta daquela que caracteriza a ação da administração direta do Poder Executivo, sobretudo em razão da existência de mecanismos que permitem a participação ampliada do cidadão na definição normativa do *conteúdo da regulação*. (grifos do autor).

Enquanto a participação dos cidadãos representam uma característica comum à administração pública contemporânea como um todo (ASENSI, 2009), o interesse social envolvido especificamente na atuação da ANS demanda a formulação de espaços de discussão uma vez em jogo interesses econômicos e de consumidores, insertos num modelo misto de assistência à saúde de elevado interesse público e diretamente relacionado à prestação de saúde de toda a população, independente de distinção entre a parcela consumidora de planos privados de assistência à saúde ou a parcela usuária do Sistema Único de Saúde. Neste "jogo de interesses", "o cidadão atua como um veiculador de demandas, ou seja, como um ator relevante na pactuação e negociação, para que as demandas sociais dos usuários de serviços públicos sejam legitimamente reconhecidas" (ASENSI, 2009, p.86).

## 3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E AGÊNCIAS REGULADORAS

A promoção da participação popular surge na discussão das agências reguladoras como contraponto a uma atividade reforçada por instrumentos que garantem sua autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos. Assim, as mesmas ferramentas dispostas como forma de proteção da atuação regulatória contra a ingerência de

forças de influência desatreladas à sua finalidade técnica acabam por sustentar o argumento da existência de um déficit de legitimação democrática, relação sustentada por Bnebojm (2017, p.15):

> Se há uma dificuldade de legitimação decorrente da alocação de porção do poder do Estado em reguladores não eleitos e não sujeitos aos mecanismos tradicionais de aferição da responsividade social de sua atuação, o fomento à participação social no processos regulatórios seria uma possível maneira de reforçar a autoridade das decisões da agência.

Dessa forma, quando fornecidos mecanismos de atuação popular na formulação e fiscalização de políticas públicas derivadas das agências reguladoras, legitima-se sua atuação derivando-a da própria sociedade cuja participação passa pela obediência à garantia fundamental da democracia. Trata-se, assim, da consagração da consensualidade como incremento à transparência e moralidade das atividades administrativas de tal forma que, juntas, participação popular e consensualidade contribuem não só para assegurar a legitimidade, como também para aprimorar a governabilidade, frenar o abuso, garantir a atenção a todos os interesses, desenvolver a responsabilidade e instaurar a ordem (MASTRANGELO, 2005).

Além de servir de contraponto à reforçada independência das agências reguladoras, a participação social também contrasta com a crítica do tecnicismo, uma vez que a participação do cidadão comum, embora possa encontrar barreiras para opinar sobre políticas regulatórias, pode buscar a incorporação direta de demandas sociais bem como participar do processo decisório das agências, reforçando a democratização de suas medidas e a própria eficácia estatal na implementação de seus direito através da cidadania. Isso é possível porque enquanto as decisões administrativas são revestida de caráter técnico, as políticas públicas voltadas ao interesse da sociedade são perfeitamente compreensíveis ao cidadão comum, necessitando da construção de espaços públicos de discussão para a aproximação, portanto, entre decisões administrativas e políticas públicas visando o interesse público.

No Brasil, a participação popular na promoção, fiscalização e controle das atividades de regulação econômica encontra-se prevista em dispositivos legais aplicáveis a determinadas agências bem como nas próprias leis que formularam essas autarquias. Seus mecanismos mais comuns são as audiências públicas e as consultas públicas.

No caso da ANS, a Lei 9.961/2000 determinou apenas a criação de câmaras técnicas de caráter consultivo (art. 4º, VIII), enquanto seu regulamento, aprovado pelo Decreto 3.327/2000, determinou a possibilidade de audiência pública prévia à edição de normas,

decisórios e procedimentos de registros de operadoras e produtos, sendo obrigatória no caso de elaboração de anteprojeto de lei no âmbito da ANS (art. 32), bem como a submissão à consulta pública das minutas de atos normativos para críticas e sugestões, garantindo ainda sua disposição ao público (art. 35).

Além do disposto no regulamento da ANS, a Lei 9.784/1999, responsável por regular o processo administrativo, também prevê a possibilidade de abertura de consulta pública para manifestações de terceiro quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral (art. 31), dessa forma, fala-se que a consulta tem natureza de procedimento incidental em processo administrativo já instaurado (MASTRANGELO, 2005). Ainda consonante à relevância da questão, prevê a referida lei a realização facultativa de audiência pública para debates sobre a matéria do processo (art. 32). Dessa forma, é possível observar que, no caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, a consulta à sociedade é facultativa, exceto quando precede elaboração de anteprojeto de lei.

As audiências públicas consistem na realização de sessões abertas através da qual são debatidos temas relativos a processos administrativos e projetos de lei ou formulação de resoluções normativas, sua principal característica e diferença para a consulta pública, portanto, consiste na sua forma de sessão, com data e hora marcada, bem como a presença "física" de pessoas e grupos de interesse para debate e questionamento dos referidos atos administrativos (BINENBOJM, 2005).

Já as consultas públicas consistem da possibilidade de ouvir opiniões e críticas dos cidadãos, durante determinado espaço de tempo em que a consulta permanece aberta, sendo comum atualmente o uso da internet como meio facilitador ao acesso da população.

Assim, enquanto ambos os instrumentos viabilizam – sem caráter vinculante do resultado do debate par a agência – a participação de indivíduos ou grupos de interesse na exposição de ideias e sugestões, além de concretizarem o princípio da publicidade, a forma de realização difere esses mecanismos quando a audiência pública requer a presença individual ou coletiva em local e hora marcados, enquanto a consulta permite a participação individual, em espaço longo de tempo (BINENBOJM, 2005) e muitas vezes via acesso virtual.

A ascensão dos eleitores à participação efetiva no processo decisório de políticas públicas, revela a caracterização de uma democracia participativa, cujo pressuposto deixa de ser a lei, no caso da democracia representativa, para ser o corpo social e sua participação perene, como demonstra Asensi (2009, p.84) em sua diferenciação:

> A democracia representativa é realizada através de uma ‘representação concentrada’, a qual se divide nos poderes Executivo e Legislativo. A democracia participativa é realizada através de uma ‘representação pulverizada’, na medida em que os espaços públicos de participação são inúmeros e heterogêneos e, por esse motivo, são mais capilares e sensíveis às peculiaridades locais.

Essa aproximação entre sociedade e poder decisório permite que a composição diversificada da sociedade civil colabore justamente com a diversidade de visões sobre necessidades e problemas que assolam, no caso, a regulação de serviços públicos, sendo as audiências e consultas públicas as ferramentas de formação desse espaço público necessário para o diálogo multifacetado e heterogêneo que não aproxima apenas os cidadãos e a administração pública como permite a aproximação entre diferentes visões da sociedade ou “a descaracterização do abismo entre o ‘eu’ e o ‘outro’” (ASENSI, 2005, p.86).

O modelo de democracia participativa, apesar de resguardado pela legislação criadora das agências reguladoras bem como a lei que regula o processo administrativo, esbarra no baixo grau de organização e mobilização da sociedade brasileira (BNENBOJM, 2005) maculando com déficit democrático a atuação das agências.

Além disso, a deficiência de formação dos cidadãos caracteriza um problema de consolidação da participação social dos consumidores de planos de saúde quando presente assimetria da informação entre estes e agência reguladora que afasta a participação popular quando em discussão a estrutura, funcionamento e financiamento da saúde suplementar, bem como o conhecimento técnico sobre a medicina como um todo (ASENSI, 2009). Dessa forma, observa-se que a assimetria de informação acaba maculando não só a relação de consumo como também o processo democrático da regulação.

Ademais, o papel legal atribuído aos cidadãos comuns, no caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, resume-se à atuação deliberativa, uma vez que a ausência de vínculo entre as opiniões e sugestões dadas nas consultas e audiências públicas afasta qualquer participação decisória da sociedade. Mesmo que a audiência pública seja requisito de validade do anteprojeto de lei elaborado, como preceitua o art. 32 do regulamento da ANS, está-se vinculando a decisão à realização da audiência e não àquilo discutido na sessão.

É temerária a associação entre a assimetria da informação que acomete a população e a falta de vínculo entre suas opiniões e sugestões da população e as decisões das agências reguladoras uma vez que, se antes a participação popular funcionava como contraponto à tecnificação das agências, uma participação insuficiente e despreparada salienta a separação entre Estado e sociedade baseado no controle decisório essencialmente técnico e conclui uma

política regulatória pública debilitada do ponto de vista do interesse público e da legitimidade. Neste sentido, é válida a posição de Cohn (2003, p. 17) que, embora reflita sobre essa associação no caso dos Conselhos de Saúde do SUS, é perfeitamente análogo ao processo decisório da ANS:

> [...] retomando-se a dimensão da política dos cidadãos, e resgatando a tendência [...] de no geral se demandar em demasia dos movimentos e organizações sociais quanto a serem a principal escola da cidadania democrática, o fato de essas experiências de controle público através da participação da sociedade nos Conselhos de Saúde ocorrerem num contexto de destituição dos direitos sociais, associado ao altíssimo grau de desigualdade social da nossa realidade, faz com que se acentuem, de um lado, uma maior aproximação entre esse próprio controle e a gestão do Estado, e de outro a proeminência da política dos técnicos sobre a política dos cidadãos, agravando a tendência a uma progressiva tecnificação das políticas sociais [...].

A crítica de Cohn é interessante não só por relacionar enfraquecimento da democracia participativa no contexto brasileiro com supremacia de uma política técnica e dissociada do público, como por lembrar que embora espera-se dos movimentos e organizações sociais a "pedagogia da cidadania", é na verdade do Estado essa obrigação através da divulgação do seu papel institucional como ente regulador e dos mecanismos de participação popular na formulação e fiscalização de suas políticas, ou seja, apenas buscando efetivamente a incorporação da sociedade civil no seu processo decisório que alcançará o Estado um nível de cidadania democrática que alcance um processo deliberativo aberto, informado e transparente.

É certo que a democracia participativa é um processo em contínuo desenvolvimento, especialmente no caso das agências reguladoras e em específico no caso da ANS, cuja lei originária sequer previa a possibilidade de audiência ou consulta pública. Entretanto, essa participação popular só se mostrará efetiva quando caracterizada por uma instância decisória e não meramente deliberativa.

Uma vez tímida a participação popular durante o processo decisório das políticas de regulação – consequência da já explorada falta de vinculação, costume social ou própria assimetria da informação –, é de se esperar do judiciário o controle *a posteriori*, especialmente no que toca à garantia das liberdades civis fundamentais, contudo, como será demonstrado, não se trata de um controle solitário, pois muitas vezes provocado por atores sociais que encontram no judiciário a forma de vinculação e efetiva participação ausente nos instrumentos garantidores da democracia participativa das agências reguladoras.

## 4 MOVIMENTOS SOCIAIS, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CONTROLE JUDICIAL

O controle judicial das agências reguladoras assenta-se, naturalmente, no princípio da unidade de jurisdição (art. 5º, XXXV da CF/88) e, como já relatado, circunscreve-se aos limites da legalidade em que atua, no caso da ANS, como observado, sua lei geradora, a lei de planos de saúde, seu regulamento e, em se tratando de processo administrativo, a Lei 9.784/99.

Importante neste ínterim ressaltar a atuação do Ministério Público no controle dessa natureza, instituição que alcançou o *status* de essencialidade "à função jurisdicional, assegurando-se-lhe autonomia financeira, orçamentária e administrativa" (MASTRANGELO, 2005, p.136), e que protagoniza, na figura do Ministério Público Federal, cada vez mais inserção na qualidade de fiscalização dos atos administrativos públicos decorrentes das agências reguladoras.

A circunscrição, da atuação judicial no controle das agências reguladoras, aos limites da legalidade, transforma o controle judicial na observação da obediência às normas editadas pelo Congresso, observando sempre o interesse público na interpretação da norma técnica editada pela agência reguladora.

Quando, porém, são omissos os partidos políticos no exercício da representatividade e organização seletiva das demandas e, ainda, mostram-se infrutíferos os mecanismos administrativos de democracia participativa para formulação de decisões administrativas em prol do interesse público, é compreensível que se formem novos sujeitos sociais através de movimentos e organizações de caráter reivindicativo:

> Os movimentos sociais se caracterizam por se constituírem em "novos" sujeitos coletivos no cenário político em distintas e diferenciadas arenas e espaços que não aqueles tradicionalmente definidos pela concepção liberal clássica de democracia. Por outro lado, constituem igualmente sintomas de conflitos presentes na própria sociedade na medida em que se caracterizam por um forte traço reivindicativo na luta por conquistas na efetivação de demandas sociais, vale dizer, dos direitos sociais. A partir de sua especificidade e, nesse sentido, de sua particularidade, reivindicam direitos sociais que implicam a igualdade de direitos associada ao direito à diferença, e portanto à justiça social. (COHN, 2003, p. 11).

Nestes casos, também concebível que estes sujeitos coletivos busquem a tutela do judiciário para satisfação de direitos sociais ignorados pelo Estado e seus mecanismo de representação, motivo pelo qual torna-se o poder judiciário também um espaço de democracia.

Essa exploração do judiciário explica-se em grande parte pela decorrência: (i) da falta de recursos e instrumentos de pressão que acomete essas organizações; (ii) da dificuldade na

dissociação clara entre a esfera político-partidária e o próprio Estado; e (iii) da própria característica ofensiva conferida à sentença judicial e extremamente útil ao perfil deste sujeitos.

Uma vez que não contam com recursos organizacionais e instrumentos de pressão comuns a outros Grupos de Interesse que defendem interesses particulares, como *lobbies*, greves ou propinas, por exemplo (COSTA, 1994), o judiciário apresenta-se como instrumento forte e estável para sua representação.

Além disso, o argumento de ausência de representação política decorre da constatação de que os partidos políticos não exercem sua função de intermediários entre a sociedade civil e o Estado, transformando-se assim em instrumentos de realização de projetos pessoais de poder (COSTA, 1994).

A mobilização, por sua vez, de movimentos sociais em torno de carências que acabam por identifica-los entre diferentes movimentos e que, por sua vez, levarão à procura de maior autodeterminação dentro do próprio Estado através da busca de fins materiais e não materiais não contemplados pelo Estado (COHN, 2003) transforma o poder judiciário, antes questionado pela morosidade, num campo atrativo para materialização de direitos não conquistados através da democracia participativa ou representativa.

Todos esses obstáculos ao processo de articulação de interesses sociais com finalidade decisória nas políticas públicas e em especial nas políticas das agências reguladoras explicam porque vêm ocorrendo essa sinalização para a atuação conjunta de movimentos sociais e poder judiciário com a finalidade de formular, fiscalizar e controlar essas políticas, aproximando controle judicial e participação popular.

A formulação de movimentos ou organizações sociais para influência das agências reguladoras mediante relação com o poder judiciário guarda mais algumas características desses "novos sujeitos coletivos" e de sua relação com o Estado.

Na América Latina, os movimentos sociais dissociam-se da forma clássica dos movimentos de trabalhadores e aproximam-se das demandas em favor da supressão de carências decorrentes do "progressivo debilitamento da soberania do Estado para a definição de suas políticas nacionais" (COHN, 2003, p.13) e da ascensão do mercado "no fator central de articulação e organização da sociedade" (COHN, 2003, p.13), através do qual supera-se a concepção do direito de cidadania pela do direito do consumidor, uma vez que passam a prevalecer princípios e regras da esfera privada nestes casos.

Quando observa-se a relação entre ANS e movimentos e organizações sociais, essa constatação se torna latente quando uma vez que a própria Lei de Planos de Saúde é fruto da

união, em favor da regulamentação, de entidades sociais com finalidades e motivações diversas, como grupos de luta conta a AIDS, entidades sociais e públicas de defesa do consumidor e entidades médicas (TRETTEL; LEÃO, 2014).

Os dois casos explorados abaixo são indícios de que, passados mais de quinze de vigência da Lei 9.656/1998 bem como da criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar e, portanto, da criação de mecanismos de participação popular e democracia participativa, o judiciário surge como importante instrumento, em associação a organizações sociais, para edição de resoluções normativas a fim de corrigir assimetrias do mercado de planos de saúde, mostrando a importância também do judiciário para consolidação da democracia e fiscalização da sociedade de políticas públicas para proteção do interesse público, como será observado através dos dois casos estudados abaixo.

## 5 O INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E AS RESOLUÇÕES NORMATIVAS N. 194 E N. 201, DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

Editadas a partir de sentença judicial que determinou a portabilidade especial de carências para que consumidores migrassem de um plano que passava por retirada forçada do mercado em decorrência de processo de liquidação judicial para outro, saudável, sem a perda da carência já cumprida, originou-se numa Ação Civil Pública proposta pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), associação de consumidores sem fins lucrativos.

A medida, vinculada apenas aos consumidores do plano privado Avimed, estimulou a constituição de câmara técnica para aconselhar a inclusão de toda a gama de consumidores de planos que possam ser afetados por falências de planos de saúde, bem como consulta pública (TRETTEL; LEÃO, 2014), as quais precederam a edição da Resolução Normativa n. 252, que ampliou as regras de portabilidade de carência para incluir a portabilidade especial, alterando a Resolução Normativa n. 186.

Trettel e Leão (2014), em estudo dos relatórios das consultas públicas das referidas resoluções, demonstram que as discussões tiveram baixa ou nenhuma participação de entidades de defesa do consumidor, frente a uma maciça participação do setor regulado, demonstração da dificuldade de representação paritária e das limitações técnicas e financeiras envolvidas, um dos fatores anteriormente elencados para justificar a exploração da via judicial por organizações sociais.

Além da baixa participação de entidades de defesa do consumidor, os autores notaram uma baixa participação popular individual, outro fator que relaciona-se ao diagnóstico da falta de preparo e cultura da população à democracia participativa, em especial atenção às consultas da área médica, maculadas pela flagrante assimetria de informação dos consumidores usuários da regulação.

## 6 PARTO DO PRINCÍPIO E AS RESOLUÇÕES NORMATIVAS N. 368 e N. 398 DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR

Em agosto de 2010 o Ministério Público Federal propôs ação civil pública em face da Agência Nacional de Saúde Suplementar com o objetivo de obrigar, através da justiça federal, a expedição de regulamentação dos serviços obstétricos realizados por planos de saúde privados no país.

A ação originou-se na representação instaurada pelo Ministério Público Federal n. 1.34.001.004458/2006-98 que, por sua vez, só foi possível graças a diligência da organização Parto do Princípio, rede de mulheres usuárias do sistema de saúde brasileiro organizada com a finalidade de promoção da autonomia das mulheres focados principalmente nos direitos sexuais e reprodutores destas.

Procedente a ação, em 2015 restou determinada à ANS a obrigatoriedade de conduzir à regulamentação no sentido de colocar em prática seis medidas de combate à epidemia de partos cesáreos no Brasil: (i) fornecimento, pela ANS, dos percentuais de cesarianas e partos normais efetuados pelos obstetras e hospitais remunerados; (ii) definir um modelo de partograma estabelecendo-o como documento obrigatório em todos os nascimentos; (iii) determinar a utilização do Cartão da Gestante, documento que informa à mãe, ainda no pré-natal, possíveis malefícios do parto cesáreo; (iv) determinar às operadoras e hospitais o credenciamento de enfermeiros obstétricos e obstetrizes; (v) criar indicadores e notas de qualificação para operadoras e hospitais específicos para a redução do número de cesarianas; (vi) e estabelecer que a remuneração dos honorários profissionais a serem pagos pelas operadoras ao parto normal de, no mínimo, o triplo do valor atribuído à cesariana.

A determinação exarada pela sentença proferida em primeiro grau deu origem às resoluções normativas 368 e 398 da agência reguladora, que por sua vezes, passaram por processo de consulta pública com duração de um mês, disposta no seu site na internet bem como recebimento de correspondência física.

Mais uma vez observa-se, a partir da Nota Técnica expedida pela agência acerca das consultas pública realizadas, a supremacia numérica de representantes de operadoras e prestadores de serviços hospitalares frente às entidades de defesa do consumidor ou das mulheres e gestantes, além da ausência de qualquer manifestação de partido político (ANS, 2014).

Além disso, de todas as colaborações emitidas enquanto vigorava a consulta pública, apenas uma, que solicitava a não realização de *ranking* de médicos por número de cesáreas, somou-se às recomendações acima elencadas provenientes da sentença judicial, de forma que todas as outras ou colaboraram para melhor redação da determinação, ou não contribuíram para a edição da resolução normativa.

Essas constatações confirmam o já elucidado prejuízo causado pela falta de vinculação entre as decisões administrativas e as colaborações construídas nas consultas públicas, o que leva muitas ferramentas de participação popular e fortalecimento da democracia participativa a servirem apenas de vitrine da democracia administrativa e não necessariamente medidas de construção e fiscalização de políticas públicas das agências reguladoras.

## 7 CONSIDERAÇÕE FINAIS

As agências reguladoras, instrumentos de autonomia administrativa vinculados à regulação do mercado em prol de sua higidez e interesse público, observam no controle e participação popular não só um contraponto à sua excessiva independência como também um mecanismo que a legitima pela observação à democracia, à consensualidade e, principalmente, à própria sociedade.

Como forma de implementação desse mecanismo, o legislador atentou, na formulação do regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar, a possibilidade de realização de audiência e consulta pública, somando-se ao conselho consultivo já previsto na Lei 9.961/2000.

Tais ferramentas colaboram para a execução de uma democracia participativa, responsável por aproximar Estado e sociedade, bem como diferentes visões sociais na formulação, dentro de um consenso, de políticas públicas que não sejam só marcadas pelo seu tecnicismo, como também pela observação do interesse público.

Esse modelo de democracia participativa encontra barreiras para seu estabelecimento, como a assimetria de informação dos consumidores, baixo grau de organização da sociedade e falta de vinculação decisória.

Nesse contexto de participação popular ainda incipiente, o controle judiciário, em parceria com movimentos e organizações sociais, parece suprimir a falta de coesão entre a vontade social e as agências reguladoras, fazendo valer o interesse público na formulação de resoluções normativas da ANS através de sentenças judiciais.

Os dois estudos de caso conduzidos demonstram esse mecanismo e como uma organização social multifacetada vêm garantindo a democracia participativa não através dos instrumentos de participação popular garantidos por lei, mas sim mediante a organização de uma sociedade civil marcadamente variada e pulverizada e a provocação do sistema judiciário visando a consolidação de normativas da agência reguladora que defenda essa diversidade de carências sociais.

## REFERÊNCIAS


AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Nota Técnica nº 703/2014*. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/images/stories/Particitacao_da_sociedade/consultas_publicas/cp5556/nota703.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2017.

ASENSI, Felipe Dutra. A participação da sociedade civil nas decisões das agências reguladoras: mitos e desafios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 75-101, 2009.

BARBOSA, Fabiano Alpheu Barone; MADRID Daniela Martins; e FREITAS, Paulo Henrique de Souza. A missão da Agência Nacional de Saúde Suplementar perante os segurados do sistema. In: COSTA, Ilton Garcia da; FREITAS, Paulo Henrique de Souza (Org.). *Agências reguladoras como fator de inclusão social*. São Paulo: Verbatim, 2012, p. 121-137.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 3, p. 1-20, ago./out. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-3-agosto-2005-gustavo%20binenbojm.pdf>, acesso em: 07 jul. 2017.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 9-18, 2003.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 38, p. 38-52, mar. 1994.

GREGORI, Maria Stella. *Planos de saúde*: a ótica da proteção do consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2 ed. 2007.

MASTRANGELO, Claudio. *Agências reguladoras e participação popular*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1 ed. 2005.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 182-230.

_____. A Formação do estado regulador. *Novos Estudos CEBRAP***.** São Paulo, n. 76, p. 139-156, nov. 2006.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação e atividade econômica*: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2 ed. 2008.

TRETTEL, Daniele Batalha; LEÃO, Lidiane Nascimento. Teoria e prática da participação na agência nacional de saúde suplementar. *Revista de direito sanitário*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 91-121, nov. 2014/fev. 2015.