



O DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NA ATIVIDADE NORMATIVA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR POR MEIO DE CONSULTAS PÚBLICAS (2001 – 2017)

Maria Tereza Fonseca Dias
Helena Colodetti Gonçalves Silveira
Marcela Pinto Ribeiro

Resumo

O estudo promoveu análise crítico-reflexiva e empírica da participação popular no exercício do poder normativo da Agência Nacional de Saúde Suplementar, por intermédio de suas consultas públicas, indicando um diagnóstico da real participação da sociedade civil nesses processos. Discutiu-se o desafio enfrentado em um modelo de Estado que pretende ser constitucionalmente democrático de direito inserido no cenário de sociedades complexas e plurais, bem como o contexto de implementação das agências reguladoras. A resposta do problema do *déficit* de legitimidade democrática identificado na condução das consultas públicas pela ANS conduziu às hipóteses que identificaram a necessidade procedimentos adequados de debate público, bem como a incongruência de se admitir uma atuação insular, afastada de seus destinatários por parte das agências reguladoras. Para resposta do problema apresentado foram analisadas as consultas públicas realizadas pela ANS (2001 a 2017), levantamento bibliográfico e documental. Adotou-se como referencial teórico a teoria deliberativa de Habermas fo-

-
- Doutorado (2007) em Direito Administrativo no Curso de Pós-Graduação da UFMG. Mestrado em Direito na UFMG (2001), onde cursou seu bacharelado em Direito. Seus estudos na área de direito público privilegiam a análise das temáticas das parcerias da Administração Pública, notadamente com as entidades do Terceiro Setor e a questão urbana e Direito Urbanístico. Possui trabalhos nas áreas de Metodologia da Pesquisa e do Ensino Jurídico. No curso de Graduação desenvolveu, sob a orientação da Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin, diversos projetos de pesquisa e extensão, tendo sido integrante do primeiro grupo de pesquisadores do Programa Pólos de Cidadania, da Faculdade de Direito da UFMG. No magistério superior foi professora no Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix (1999-2005), Faculdades Arnaldo Janssen (2002-2005), Universidade Federal de Ouro Preto (2008-2012). Foi professora de Cursos de Especialização em diversas instituições de ensino. É, hoje, professora associada do Departamento de Direito Público da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e dos cursos de Graduação e Pós-Graduação Stricto sensu da Universidade FUMEC. Atualmente exerce a função de Coordenadora do Mestrado em "Instituições Sociais, Direito e Democracia da Universidade FUMEC. Desenvolveu atividades de administração científica como Coordenadora do Centro de Mediação e Cidadania da UFOP (2008-2012), Coordenadora Pedagógica do Curso de Direito da Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira (FUNCESI) (2002-2003) e Coordenadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos Monográficos do Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix (1999 a 2005). Principais obras publicadas: (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 4ª ed. (Em co-autoria com Miracy Barbosa de Sousa Gustin) Direito Administrativo Pós-moderno: novos paradigmas do Direito Administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a Sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. Terceiro setor e Estado - legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
 - Doutora em Direito Constitucional pela PUC-Rio com período sanduíche na The New School for Social Research. Orientadora de mestrado e professora da graduação da Universidade FUMEC, bem como dos cursos de pós-graduação da PUC-Rio. Tem experiência nas áreas de Direito Constitucional, Teoria do Estado, Filosofia do Direito, Direito Urbanístico e Direito Imobiliário, atuando principalmente com os seguintes temas: teoria democrática, teoria da justiça, jurisdição constitucional, pensamento social brasileiro, parcelamento do solo urbano e Estatuto das Cidades.
 - Mestre em Instituições sociais, direito e Democracia pela Universidade FUMEC; pós-graduada em Direito Ambiental pelo Centro Universitário UNA, graduada em Direito e Arquitetura e Urbanismo.

mentada pela faceta participativa da democracia, ambas constituindo novas bases de legitimação da Administração Pública que ultrapassa a legalidade normativa formal. Concluiu-se pelo *déficit* de legitimidade democrática da ANS na sua atividade normativa regulatória, uma vez que as consultas públicas não estariam cumprindo o propósito para o qual foram criadas.

Palavras-chave

Participação popular; Legitimidade; Agências reguladoras; Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Consultas Públicas.

THE DEMOCRATIC DEFICIT IN NATIONAL AGENCY'S OF PRIVATE HEALTH CARE (ANS) ACTIVITY THROUGH PUBLIC CONSULTATIONS (2001 - 2017)

Abstract

The presente article aims to perform an empirical and a critical-reflexive analysis of popular participation in the exercise of normative power of the National Agency of Private Health Care (ANS), through public consultations, indicating a diagnosis of the real participation of civil society in these processes. The discussion followed the challenges faced by state that proposes to be a democratic rule of law model, inserted in the scenario of complex and plural societies, and the Brazilian context of regulatory agencies implementation. The answer to the research question of the deficit of democratic legitimacy identified in the conduct of the public consultations by the National Agency of Private Health Care (ANS) led to the hypotheses, that they identified their need for adequate procedures for public debate, as well as the incongruity of admitting an insular action, away from its recipients by regulatory agencies. In order to answer the introduced problem, the public consultations carried out by the ANS (2001 – 2017) were analyzed, with a bibliographical data and documents. Habermas' deliberative theory was adopted by the participative facet of democracy, both of which constitute new bases of legitimization of the Public Administration that exceeds the formal normative legality. It was concluded by the lack of democratic legitimacy of the ANS, regarding its normative regulatory activity, since the public consultations would not be fulfilling, satisfactorily, the purpose for which they were created.

Keywords

Popular participation; Legitimacy; Regulatory Agencies; National Agency of Private Health Care (ANS); Public hearings

1 INTRODUÇÃO

A evolução estrutural, organizativa e comportamental da Administração Pública, bem como o processo de constitucionalização do ordenamento jurídico demonstram que o princípio democrático deve permeá-la no exercício de suas funções. A participação passou a constituir importante fator de legitimidade democrática a suprir a insuficiência de fórmulas tradicionais de democracia representativa, levando à necessidade de revalorização do indivíduo como figura central do Estado.

Democracia não pode mais se restringir à prerrogativa popular de eleger representantes; mais que isso, ela envolve a possibilidade de se deliberar publicamente sobre questões a serem decididas pelos governantes. A proposta democrático-deliberativa passa a questionar a forma como deveria ocorrer a participação no processo político ampliado, sendo que, não basta haver eleições regulamentadas como querem os liberais hegemônicos. Tampouco o conceito de participação deve se restringir a opiniões de maioria sem a concepção de espaços adequados e procedimentos para sua realização.

Para que a deliberação confira legitimidade ao processo democrático e seus resultados, as razões devem ser discutidas, e os participantes inseridos no contexto de liberdade e igualdade, devem influenciar permanentemente - e não apenas no período eleitoral - o processo de tomada de decisões que tem lugar nos fóruns oficiais.

Ou seja, deliberação expande os marcos democráticos para além da representação e uma das formas de fomentá-la advém da democracia participativa.

A CR/88 foi muito além de mencionar o princípio democrático e o Estado de Direito como vetores a indicar o viés participativo que permeia a democracia brasileira. Uma série de dispositivos esparsos no Texto Constitucional respalda a adoção de institutos que propiciam a deliberação e participação na Administração Pública.

Percebe-se o surgimento de novas bases de legitimação administrativa que ultrapassa a legalidade normativa formal, vinculando sua atuação ao resultado dos processos deliberativos.

É nesse contexto de democracia participativa-deliberativa que se inserem as agências reguladoras, implementadas em um cenário de privatizações de atividades estatais cujo objetivo consistiu em uma ideologia neoliberal de redução do suposto “tamanho” do Estado.

Criadas com o propósito de regular o mercado foi-lhes atribuída acentuado grau de autonomia em relação aos agentes políticos e aos agentes regulados exploradores da atividade econômica.

Considerando a necessidade de inserção das agências reguladoras no ambiente democrático, sua legitimidade perpassa pela criação de espaços de deliberação pública e participação popular em seus processos decisórios. Isto é, ultrapassado o modelo meramente representativo de democracia e, tendo em vista a proposta constitucional de democracia deliberativa fomentada pela ampla participação, a legitimidade decorrerá do debate público entre agências reguladoras, setor regulado e sociedade civil - todos possivelmente interessados ou afetados pelas decisões.

Dessa forma, o Estado de Direito deve promover as garantias necessárias para que todos os interessados possam participar da deliberação, em igualdade de condições, através da troca de argumentos. Não basta fazer uma afirmação normativa da participação, muito menos preconizar que a participação popular é essencial no paradigma deliberativo, pois é o fazer participativo que gera a justiça/legitimidade.

Os institutos de participação popular na Administração Pública - que encontram previsão na legislação de criação das agências reguladoras - têm sido a tentativa de embasamento da legitimidade na sua atividade normativa. Daí se desperta o interesse de avaliar o grau de organização e de mobilização da sociedade brasileira em tais processos participativos, o que proporcionará a identificação da presença de *déficit*, ou não, de democraticidade na atividade regulatória.

A partir desse panorama, o trabalho ora apresentado promove uma análise crítico-reflexiva da participação popular no exercício do poder normativo da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, por intermédio do estudo empírico de suas consultas públicas.

A opção pela ANS como paradigma de análise se deu pelo fato de a saúde, bem essencial à dignidade da pessoa humana, estar relacionada a um setor sensível da sociedade, no qual se sobressai a tensão entre os interesses do consumidor e do fornecedor, inerente à prestação privada de serviços de saúde. Dentre os instrumentos de participação da sociedade previstos em suas normas¹, optou-se pelo estudo das consultas públicas, por se tratar do mecanismo de participação direta mais relevante, uma vez que está relacionado à atividade normativa da agência.

Diante do cenário retratado, indagou-se se há *déficit* de legitimidade democrática na atividade normativa da ANS. Para referida constatação, a análise percorreu o universo de consultas públicas realizadas pela agência, no período de 2001 a 2017, a fim de verificar a efetiva e real participação da sociedade.

O referencial teórico adotado está inserido no paradigma procedimental deliberativo de democracia proposto por Jürgen Habermas (1988; 1997a; 1997b) e aplicado, no âmbito da Administração Pública, por Dias (2003). A teoria deliberativa de Habermas estrutura a face participativa da democracia, constituindo novas bases de legitimação da Administração Pública que ultrapassa a legalidade normativa formal. Sob essa perspectiva, forma-se a ideia de cogestão pública, em que a atividade administrativa deve se pautar em procedimentos constitucionais adequados de debate público. Dessa forma, os cidadãos seriam titulares de direitos de participação tornando-se parte da vontade pública, não atuando como meros espectadores. Assim, o paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito orienta a atuação da Administração Pública de forma a incluir a sociedade civil, com toda sua heterogeneidade, complexidade e pluralidade, nos seus processos decisórios, assim, seria incongruente admitir a possibilidade de uma atuação insular, afastada de seus destinatários, sendo, portanto, a abertura à participação o elemento a justificar a atividade normativa das agências reguladoras independentes.

Para responder o problema proposto a pesquisa foi conduzida no âmbito da vertente sociológico-jurídica (GUSTIN; DIAS, 2013), por meio do estudo empírico das consultas públicas da ANS, a partir do levantamento de dados primários das consultas públicas disponibilizadas no sítio eletrônico da ANS, que foram analisados sob a perspectiva quantitativa e qualitativa. Também se procedeu ao levantamento bibliográfico sobre o tema com a finalidade de apresentar conceitos a serem instrumentalizados na resposta ao problema de pesquisa proposto.

O objetivo geral do trabalho foi analisar e indicar um diagnóstico da real participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela ANS.

2 LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA REGULAÇÃO NORMATIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Frente à chamada autonomia reforçada, uma crítica fundamental ao modelo de agências reguladoras implantado no Brasil, a partir da década de 90 do século passado, diz respeito à legitimidade democrática da regulação normativa desenvolvida por esses entes.

¹ Audiências públicas, consultas públicas e câmaras técnicas.

A questão que se coloca em debate é saber em que proporção pode ser legítima e democrática a decisão de um órgão colegiado, não eleito e coberto de autonomia decisória em relação à administração direta, sobre o conteúdo de um regulamento, em contraposição à opinião de um ministro de Estado nomeado pelo Presidente eleito pelo voto popular. Ou, ainda, em que medida é legítima a fixação de políticas públicas para um setor da economia por meio de uma agência reguladora independente, na medida em que, ao exercer sua função normativa – com o escopo de regulação setorial técnica e especializada, como descrito por Menezes (2005) - acaba por especificar o conteúdo das normas gerais definidas em lei pelo Poder Legislativo ou em decreto do Presidente da República, ambos eleitos (MATTOS, 2011, p. 256).

As justificativas da legitimidade de atuação das agências reguladoras independentes se limitam, no âmbito do direito, “[...] ao debate constitucional no plano de uma análise ainda formalista da dogmática jurídica, no qual os problemas são sempre passíveis de uma solução técnica por meio da melhor interpretação (ou da interpretação que vencer a disputa)” (MATTOS, 2011, p. 258). Nesse contexto, os autores de Direito administrativo e econômico no Brasil, têm defendido a legitimidade ou ilegitimidade da atuação das agências reguladoras com base em exame de adequação aos princípios constitucionais, em especial os princípios da legalidade e da separação de funções.

Paulo Todescan Lessa Mattos (2011, p. 256) cita, dentre os numerosos estudos já produzidos, três linhas de trabalhos de juristas brasileiros para exemplificar essa perspectiva jurídico-formal.

A primeira refuta a tese de legitimidade tendo em vista a ausência de previsão constitucional para a delegação de função normativa às agências (Cf. DI PIETRO, 2005). Entendimento contrário propiciaria a ampliação da discricionariedade normativa por parte do poder regulamentar de forma a gerar um *déficit*, não apenas do controle de legalidade por parte do Poder Judiciário, uma vez que haveria a necessidade de recurso muito mais frequente ao princípio da razoabilidade das normas reguladoras em face da intenção do legislador, para a decisão sobre a sua constitucionalidade, como também do princípio da segurança jurídica, na medida em que as normas editadas pelas agências poderiam estar cada vez mais distantes do conteúdo das normas gerais definidas em lei pelo Poder Legislativo ou em decreto do Presidente da República.

A segunda, no mesmo sentido, mas numa perspectiva ainda mais radical à existência das agências reguladoras, afirma-se que sua função normativa representaria uma delegação abdicatória, ou seja, a renúncia do Poder Legislativo de seu dever constitucional (Cf. BANDEIRA DE MELLO, 1990). Nesse caso, o poder normativo das agências reguladoras estaria vedado pela Constituição, por força do art. 25, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em sentido oposto encontra-se a terceira linha, composta pela literatura inserida no contexto de surgimento das agências reguladoras no Brasil, no paradigma da reforma gerencial, que se sustentou a necessidade de revisão de alguns dos postulados principais do constitucionalismo clássico – tais como os princípios da legalidade e da separação de funções – à luz da realidade socioeconômica cada vez mais complexa gerada pelo mundo globalizado (Cf. CUÉLLAR, 2001; SUNDFELD, 2006; MARQUES

NETO, 2006). Seguindo o argumento da necessidade de regulação técnica e especializada de mercados, essa linha desloca o foco (mas não deixa de lado) das questões associadas à dogmática constitucional (legalidade e separação de funções) direcionando-o à defesa de eficiência da atividade reguladora. Porém, essa linha associa tal exigência à necessidade de participação pública direta no processo decisório das agências reguladoras, como instrumento de controle e influência, capaz de suprir as alegações de violação ao princípio democrático.

Apesar de considerarem em seus argumentos os mecanismos de participação popular (“ou controle social”), essa última linha ressalta a legitimidade pela eficiência, deixando para segundo plano a reflexão sobre o sentido e o funcionamento dos mecanismos de participação pública na atividade regulatória, ou seja, aqueles referentes à legitimação das normas editadas e às decisões tomadas pelas agências reguladoras independentes (MATOS, 2011, p. 257).

A partir da análise das linhas de trabalho acima indicadas é possível aferir que os autores abordam a questão da legitimidade a partir de um exame de constitucionalidade restrito à legalidade e separação de funções - próprio de um modelo liberal do direito e da democracia - não se atentando para o grau de complexidade das relações sociais presentes no surgimento do Estado regulador.

A criação dos espaços de deliberação pública e participação popular nos processos decisórios das agências, pensados no projeto de reforma do Estado permaneceram no nível do discurso e idealização. Ou seja, assume-se que a simples previsão legal de mecanismos participação pública direta na atuação das agências reguladoras seria suficiente para suprir o *déficit* de legitimidade democrática (SOUTO, 2011, p. 97). Não se investiga o potencial democrático dos mecanismos de participação institucionalizados por meio de normas, tampouco a sua incorporação nas práticas regulatórias das próprias agências.

Assim, essa concepção jurídico-formal de legitimidade é insuficiente para explicar o fundamento normativo que as agências reguladoras independentes detêm de fato na sociedade, diante de um contexto contemporâneo condizente com o princípio democrático de expansão da deliberação, de expansão de canais de diálogo entre sociedade civil e Estado e de um forte nível de participação.

Ou seja, não basta fazer uma afirmação normativa da participação, muito menos preconizar que a participação popular é essencial no paradigma deliberativo, uma vez que o problema é identificado na *práxis* cotidiana de deliberação das diversas atividades estatais: legislativa, administrativa e judiciária. O problema é normativo-empírico, pois é o fazer participativo que gera a justiça/legitimidade.

Ultrapassado o modelo meramente representativo de democracia e, tendo em vista a proposta constitucional de democracia deliberativa fomentada pela ampla participação, a legitimidade decorrerá de um debate público entre agências reguladoras, setor regulado e sociedade civil (todos possivelmente interessados ou afetados pelas decisões). Dessa forma, o Estado de Direito deve promover as garantias necessárias para que todos os interessados possam participar da deliberação, em igualdade de condições, através da troca de argumentos.

Se há uma esfera pública pouco ativa ou a participação privilegiada de determinado grupo de interesse em detrimento de outros, os problemas relacionados à legitimidade democrática aparecem. Isto é, as condições efetivas de participação pública são, nessa perspectiva, o melhor critério para se medir o potencial democrático das agências reguladoras independentes.

Nas palavras de Binjenbojm:

[...] a participação dos cidadãos apresenta-se como a mais alentada forma de suprimento do problema do *déficit* de legitimação democrática das agências independentes. 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 nos processos regulatórios seria uma possível maneira de reforçar o grau de autoridade das decisões das agências. (BINENBOJIM, 2008, p. 294-295).

Gustavo Assed Ferreira também sustenta que o *déficit* democrático, gerado pela presença acentuada da Administração no processo regulatório em face do Poder Legislativo, pode ser superado “[...] pela maior presença da sociedade na edição dos atos normativos e na devida motivação dos atos administrativos expedidos pela Administração Pública”. (FERREIRA, 2010, p. 194)

Portanto, avaliar a legitimidade democrática das agências reguladoras independentes perpassa pela análise da efetiva participação dos cidadãos durante o processo decisório sobre a edição de normas e as condições de deliberação sobre o conteúdo da regulação. Ou seja, avaliar o grau de organização e de mobilização da sociedade brasileira nos processos participativos proporcionará a identificação da presença de *déficit*, ou não, de democraticidade da regulação administrativa.

Quanto aos Instrumentos de participação da sociedade civil na ANS, a Resolução Normativa (RN) n. 242/2010 estabelece como instrumentos de participação da sociedade civil e dos agentes regulados nos processos de edição de normas e de tomada de decisão da ANS: as consultas, audiências públicas e as câmaras técnicas. (BRASIL, 2017a)

Esses instrumentos possuem como objetivos: recolher sugestões e contribuições para o processo decisório da ANS; propiciar à sociedade civil e aos agentes regulados a possibilidade de encaminhar sugestões e contribuições; identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria submetida ao processo de participação democrática; dar maior legitimidade aos atos normativos e decisórios emitidos pela ANS; e, por fim, dar publicidade à ação da ANS (art. 2º - RN n. 242/2010).

Não obstante a ausência de força vinculativa dos mecanismos nas decisões da agência (art. 3º - RN n. 242/2010) e a facultatividade de sua realização², a resolução prevê que eles têm como objetivo garantir maior legitimidade na atuação da ANS; ou

² Os arts. 4º, 9º e 17 da RN n. 242/2010 confirmam a discricionariedade da ANS nessa questão. No entanto, não se deve atribuir ao caráter facultativo uma absoluta discricionariedade, uma vez que, a não realização de audiências e consultas públicas, ou sua realização insuficiente, ofende o princípio democrático e macula a atividade normativa. Há claramente ofensa ao princípio da proporcionalidade, o que também viola o devido processo legal substantivo. (BRASIL, 2010)

seja, percebe-se a preocupação com uma nova postura da Administração frente à sociedade no contexto do Estado Democrático de Direito.

Considerando esses três mecanismos de participação da sociedade civil e dos agentes regulados nos processos de edição de normas e de tomada de decisão da ANS, apenas a consulta pública permite o controle do processo decisório da agência sobre o conteúdo da regulação, conforme será visto adiante.

3 CONSULTAS PÚBLICAS DA ANS 2000-2017: UM ESTUDO DOS REQUISITOS LEGITIMADORES

Antes de adentrar especificamente na análise dos dados coletados, faz-se necessário uma introdução acerca do trâmite de construção das normas do setor da saúde suplementar que serão submetidas às referidas consultas públicas.

3.1 Atividade normativa da ANS

De acordo com o regimento interno da ANS, compete à Diretoria Colegiada editar normas sobre matérias de competência da ANS (Art. 6º, III da Resolução Regimental n. 01/2017). Ainda conforme art. 30 da citada Resolução, a Diretoria Colegiada manifesta-se pelos seguintes instrumentos: 1) ata; 2) resoluções, podendo ser: a) normativa – RN; b) normativa conjunta – RNC; c) operacional – RO e d) administrativa – RA; e) regimental – RR: estabelece o Regimento Interno da ANS; 3) súmula normativa; 4) portaria; 5) consulta pública; 6) comunicado e; 7) despacho. (BRASIL, 2017b)

Verifica-se que a RN, ao regular a implementação da política de saúde suplementar nacional e a prestação dos serviços de assistência suplementar à saúde, caracteriza-se como o ato normativo que poderá ser submetido à consulta pública nos termos do art. 4º da RN n. 242/2010, passando pelas seguintes etapas de elaboração das normas de saúde suplementar:

1 - Origem: Ao estudar o mercado e conhecer o ponto de vista dos consumidores de planos de saúde e do setor regulado através de seus Canais de Relacionamento, a ANS identifica temas que precisam de normatização ou de regulamentação mais clara.

2 - Câmaras e Grupos Técnicos: Após decisão de um dos diretores ou da Diretoria Colegiada da ANS, são instituídas Câmaras Técnicas. Elas são compostas por especialistas no assunto a ser discutido e entidades representativas do setor convidados para a discussão de um determinado tema com integrantes da ANS. Se for necessário um estudo técnico ainda mais aprofundado, pode ser constituído um Grupo Técnico. As conclusões desses debates constituem importantes fundamentos para a elaboração da legislação.

3 - Minuta: É produzida uma minuta ou versão inicial para a norma legal. Esse documento é acompanhado por uma exposição dos motivos que levaram a Diretoria Colegiada a se pronunciar sobre cada tema.

4 - Consulta Pública: A minuta ou versão inicial da norma legal é submetida à Consulta Pública pelo sítio da ANS: o texto é apresentado à sociedade e

por um período fica disponível para comentários e sugestões dos interessados.

5 - Consolidação e Resposta: As contribuições recebidas são avaliadas e respondidas e podem resultar em alterações no texto da norma inicialmente proposta.

6 - Aprovação e Assinatura: A Diretoria Colegiada delibera e aprova a norma, assinada pelo Diretor-Presidente da ANS.

7 - Publicação: A norma é divulgada no Diário Oficial da União e no sítio da ANS. (ANS, 2017a).

Essas etapas são facilmente verificáveis em grande parte das consultas analisadas. A formação de Câmaras e Grupos Técnicos, cujo objetivo consiste no estudo mais aprofundado da matéria objeto de normatização, foi expressamente mencionada nas consultas n.: 2/2001, 12/2003, 14/2003, 16/2003, 18/2004, 34/2010, 41/2011, 46/2011 e 25/2006, 31/2009, 32/2010, 40/2011, 42/2011, 49/2012, 53/2013, 59/2015, 60/2017, respectivamente. Após o estudo, a minuta da RN é submetida à consulta pública com a finalidade de receber contribuições de todo e qualquer segmento (empresa, entidade associativa, prestador de serviço, consumidor) que queira se manifestar.

Após o processo, a norma resultante, alterada ou não, é encaminhada para aprovação, assinatura e posterior publicação.

3.2 Consultas públicas da ANS (2001 – 2017): universo e amostragem estudados

O estudo analisou 59 consultas públicas realizadas pela ANS (2017b), conforme dados disponibilizados no endereço eletrônico da Agência. As Consultas foram numeradas sequencialmente, sendo as consultas 1 a 6 realizadas, em 2001; 7 e 8, em 2002; 9 a 16, em 2003; 17 a 20, em 2004; 21 e 22 em 2005; 23 a 26 em 2006; 27 e 28, em 2007; 29 e 30 em 2008; 31, em 2009; 32 a 36, em 2010; 37 a 46, em 2011; 47 a 52, em 2012; 53, em 2013; 54 a 56, em 2014; 57 a 59, em 2015; 60, em 2017³. Não foi realizada nenhuma consulta pública no ano de 2016.

Da totalidade de consultas analisadas (sendo a consulta n. 60/2017 a última), algumas não possuem os dados de contribuições disponibilizados (Consultas nº 4, 5, e 6/2001; 8/2002; 9/2003; 34/2010), sendo que outras (25 ocorrências) sequer mencionam a realização do processo.

Já no tocante à consolidação e resposta, embora a etapa defina que as contribuições recebidas são avaliadas e respondidas, dando a entender que todas as contribuições seriam avaliadas e respondidas, percebe-se que na quase totalidade de consultas a ANS apenas disponibiliza uma síntese das principais contribuições, nem sempre justificando seu acolhimento ou rejeição. As únicas consultas em que houve a disponibilização de todas as contribuições, bem como a justificativa para seu acatamento ou rejeição, foram as consultas n.: 46/2011, 52/2012 e 57/2015.

³ A consulta n. 3/2001 não existiu, provocando erro de numeração subsequente

A fim de possibilitar maior controle da atividade normativa da ANS por parte dos participantes e interessados, seria essencial a disponibilização da justificativa para acolhimento e rejeição de todas as contribuições recebidas, e não apenas daquelas consideradas relevantes, e de maneira discricionária, por parte da agência.

A partir da análise individualizada de cada consulta pública algumas conclusões podem ser externadas, inclusive no que tange ao corte sistemático para exploração de dados específicos pertinentes aos objetivos da pesquisa.

A aferição da legitimidade do exercício da competência normativa da ANS, foi realizada com base nos seguintes critérios: efetiva participação; segmentos que contribuíram; relação entre o objeto da consulta e a intensidade de participação do mercado consumidor e do mercado empresarial; quantidade de contribuições acatadas, rejeitadas e descartadas; comparação de dados de consultas de mesmo objeto.

Assim, não obstante a indicação de 59 consultas públicas realizadas, constantes do sítio eletrônico da ANS (ANS, 2017b), apenas 26 são úteis à aferição da legitimidade democrática da agência, o que se seu a partir da consulta n. 31/2009.⁴

Em outras palavras, dependendo do dado a ser extraído, a análise oscilará entre o universo de consultas públicas realizadas entre 2000/2017, ou seja, 59 ou uma amostragem de 26 consultas referente àquelas que dispõem de dados suficientes⁵.

Uma segunda observação pode ser feita com relação à ausência de parametrização de dados disponibilizados por cada consulta. Algumas delas, por exemplo, revelam o número de contribuições recebidas da sociedade civil, outras não. Da mesma maneira, algumas distribuem as contribuições por segmento (como por exemplo, operadoras, consumidores, gestor), outras não, e, por fim, algumas detalham todas as contribuições recebidas, outras sintetizam as mais relevantes. Ou seja, não há um procedimento padrão, pautado em critérios objetivos, para análise e seleção das contribuições.

Em suma, trata-se de uma base de dados com distorções causadas pela forma como foram disponibilizadas pela ANS, cuja consequência é, a depender do dado a ser extraído, transformar a análise global de todas as consultas públicas organizadas pela agência reguladora em uma pesquisa com uma amostragem de pouco mais de 50% do total realizado. Desta feita, não foi possível extrair dados significativos de análise para as consultas anteriores àquela 31/2009.

Por outro lado, além das repercussões estatísticas, a diversidade de procedimentos contribui também para o prejuízo da participação, uma vez que a sociedade civil não tem acesso de antemão aos critérios utilizados na análise de suas contribuições, dificultando o controle social dos atos normativos expedidos pela agência. Tal variabi-

⁴ Da consulta n. 31/2009 à consulta n. 60/2017, apenas cinco (32/2010, 34/2010, 37/2011, 58/2015, 60/2017) possuem insuficiência ou indisponibilidade de dados.

⁵ Isso porque, para recuperação de dados não disponibilizados, seria necessário uma pesquisa *in loco*, documental, historiográfica na sede da agência no Rio de Janeiro; no entanto, optou-se por não fazer esse resgate de dados, uma vez que a intenção é a constatação de dados disponibilizados a qualquer cidadão, sendo que, se se trata de um processo público, participativo e transparente, o correto seria que todas as consultas oferecessem dados suficientes à apuração da efetividade do mecanismo de relação entre a sociedade civil e a Administração Pública. Ademais, ressalta-se que a ANATEL possui um padrão de disponibilização de informações desde a primeira consulta em 1999, além de dados mais completos e detalhados, diferente da ANS (ANATEL, 2017).

lidade compromete o caráter participativo e democrático das consultas públicas, uma vez que não basta apenas o empenho à sua realização para que o ato normativo seja legítimo, é preciso que a participação seja efetiva, em igualdade de condições e mediante regras claras e objetivas que possibilite esse cenário.

Há de se notar que inclusive após a vigência da RN n. 242/2010, que fixa critérios mínimos a serem observados no processo de consulta (art. 4º a art. 8º), a inconsistência permanece, o que pode ser atribuído ao fato de não haver um setor específico para processamento, organização, consolidação e armazenamento das consultas públicas, se observado o organograma de setores da ANS (2014). Esse setor seria imprescindível para uma agência que tem como valores transparência, informação e defesa de interesses, para que os dados resultantes de um processo democrático-participativo estejam à disposição dos interessados e não se percam por eventual falta de organização interna.

3.3 Consultas realizadas e RNs publicadas

Outro apontamento importante decorrente dos dados analisados diz respeito à quantidade de consultas públicas realizadas quando comparadas à quantidade de resoluções normativas publicadas ao longo de cada ano, conforme dados do Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo entre o número de resoluções normativas publicadas e o número de consultas realizadas em cada ano.

ANO	RDC's ⁶ E RN's PUBLICADAS	CONSULTAS REALIZADAS
2001	47	5
2002	22	2
2003	42	8
2004	22	4
2005	35	2
2006	20	4
2007	24	2
2008	18	2
2009	25	1
2010	44	5
2011	42	10
2012	32	6
2013	27	1
2014	23	2
2015	27	3
2016	25	0
2017 ⁷	05	1

Fonte: ANS, 2017b.

⁶ As resoluções de diretoria colegiada (RDC's) foram editadas até 05/02/2002, após essa data a terminologia alterou para resoluções normativas.

⁷ Dados obtidos até o mês de julho de 2017.

O dado revela que o número de consultas realizadas é reduzido, se comparado ao total de normas que são editadas pela ANS sem consulta pública, como destaca e explicita o Gráfico nº 1.

Gráfico 1 – Percentual do total de RN's *versus* consultas realizadas entre os anos 2001-2017.



Fonte: Quadro 1

O gráfico aponta que, do total dos RN's publicadas, apenas 11% delas contaram com a realização prévia de consultas públicas. Em outras palavras, para cada 10 RN's, apenas uma consulta foi levada a cabo pela ANS. Trata-se de baixo índice, pouco condizente com a natureza pública e social do objeto regulado, a dizer, a saúde suplementar, usufruída por mais de 47 milhões de brasileiros, conforme dados da própria ANS (2017a).

Não obstante a existência de RN's de índole meramente organizacional⁸, a desproporção constatada acima constitui dado alarmante que indica que o processo de consulta pública não está cumprindo o propósito para o qual foi instituído, qual seja, garantir a legitimidade da atividade normativa da ANS. Ao longo dos anos 2009 e 2013 foi realizada apenas uma consulta pública, sendo que nos anos 2002, 2005, 2007, 2008 e 2014, apenas duas. Ou seja, percebe-se atuação unilateral da agência ao editar resoluções em flagrante desestímulo à utilização de consultas públicas, como se fosse mero requisito acessório, e não processo indispensável para a concretização da democracia participativa.

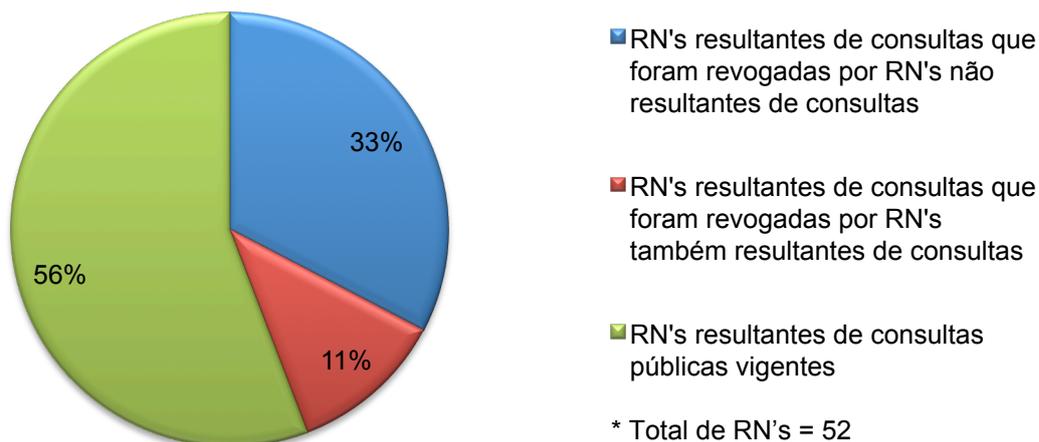
3.4 Falhas procedimentais detectadas

O comprometimento procedimental na realização de consultas públicas também merece destaque. Uma vez que o assunto de uma RN advém justamente da consulta pública, pressupõe-se que a norma revogadora dessa RN também deve ser submetida

⁸ Como por exemplo: descrição de atividades de determinado cargo, fixação de custeio de estadia de empregados ou servidores, fixação de remuneração de pessoal em regime de contratação temporária.

ao mesmo processo, mantendo-se a coerência em relação à atividade normativa da agência reguladora. No entanto, não é bem esse o cenário encontrado na ANS, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Percentual de RN's resultantes de consultas públicas: vigentes, revogadas por RN's não resultantes de consultas públicas e revogadas por RN's também resultantes de consultas públicas.



Fonte: ANS, 2017b

Diante dos dados apresentados, constatou-se que quando uma RN resultante de consulta pública é revogada, há três vezes mais chances de que a nova norma que irá lhe substituir não utilize o mesmo processo de participação social. Ou seja, o baixo índice de frequência de consultas públicas é agravado pela própria política de revogação e substituição normativa da agência, que o fez com desapego ao fluxo participativo.

Assim, o alto percentual de resoluções (advindas do processo de consulta pública) que foram revogadas por outras que sequer receberam o mesmo tratamento, interrompe o ciclo que deveria ser de obrigatória continuidade quando se está diante da atuação normativa justificada pela legitimidade democrática. Essa quebra de continuidade provoca, conseqüentemente, a quebra da função legitimadora da participação na qual se apoiava a primeira norma.

3.5 Lapso temporal de realização das consultas públicas

O tempo de duração das consultas públicas, que corresponde ao período entre o dia do término de recebimento das contribuições e a data de publicação da RN, não variou muito, tendo sido verificada a duração até 1 mês, em 51 casos; e acima de 1 mês em apenas 8 casos.

Verifica-se que a quase totalidade das consultas segue uma referência de prazos que também independe da complexidade da matéria a ser debatida. Matérias complexas, que recebem grande número de contribuições, como a fixação de rol de procedimentos (Consultas 01/2001, 19/2004, 25/2006, 27/2007, 31/2009, 40/2011, 53/2013, 59/2015), tiveram duração de cerca de um mês; enquanto o prazo máximo verificado, nas Consultas 26/2006 e 53/2013 foi de dois meses.

Trata-se de prazo por demais exíguo, tendo em vista que o segmento não enquadrado na área da saúde e que participa da consulta precisa de um mínimo de tempo para efetuar pesquisas e se inteirar do assunto discutido, que é, via de regra, profundamente técnico e relevante para o consumidor, na medida em que irá propor inclusão, alteração ou exclusão de determinado procedimento de cobertura obrigatória por parte dos planos privados de assistência à saúde.

Para exemplificar o que se afirma, é interessante contrastar a Consulta n. 45/2011 - cujo objeto versa sobre a obrigatoriedade de divulgação das redes assistenciais das operadoras de planos de saúde nos seus portais corporativos da internet, matéria relativamente simples - com a Consulta n. 31/2009 - sobre fixação do rol de procedimentos a serem cobertos pela saúde suplementar⁹. Malgrado as diferenças de complexidade, as RN editadas foram o resultado de consultas públicas com duração similar, de apenas um mês.

3.6 As contribuições dos participantes nas consultas públicas

Considerando as 25 consultas estudadas qualitativamente¹⁰, levantou-se que o total de contribuições dos participantes foi de 58.381, sendo, em média, 2.335 em cada consulta. (ANS, 2017b)

É esperado que uma matéria complexa desfrute de prazo maior para recebimento de contribuições, a fim de oportunizar a participação ampla e irrestrita dos diversos segmentos interessados. Não obstante o alto número de contribuições recebidas nas consultas relacionadas à fixação do rol de procedimentos, é possível supor que esse número poderia ser ainda maior caso as consultas de mesma matéria disponibilizassem o mesmo prazo (de dois meses, por exemplo) para recebimento de contribuições.

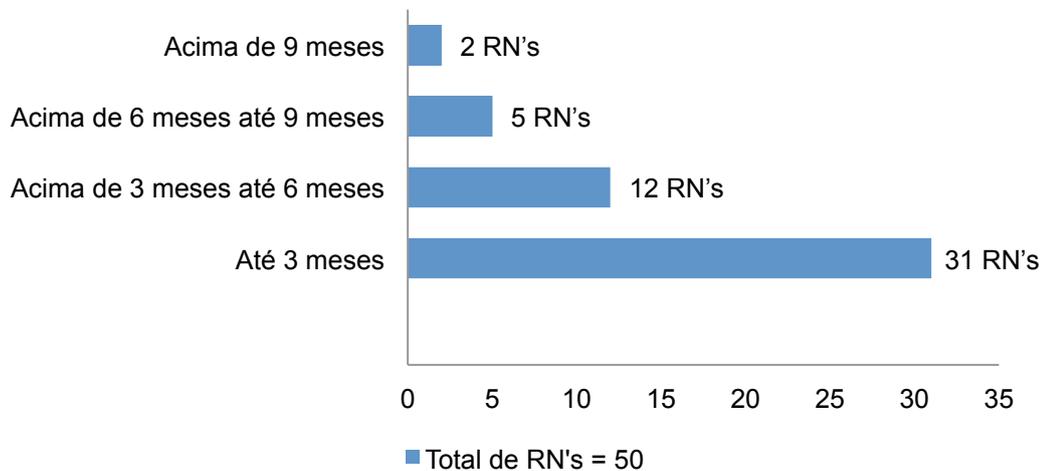
Noutro giro, faz-se menção a outro prazo relevante nas Consultas Pública: ao lapso temporal entre o término do recebimento de contribuições na consulta pública e a data da publicação da RN final. Trata-se do prazo em que a ANS faz a triagem; analisa e manifesta motivadamente acerca das contribuições recebidas, acatando ou rejeitando cada contribuição ou, pelo menos, conforme dispõe o art. 8º, IV da RN n. 242/2010, das principais contribuições; e realiza as alterações na minuta de RN que considerar pertinentes, transformando-a na RN que será publicada. O Gráfico 4 sintetiza a situação das RN's decorrentes das consultas da ANS¹¹.

⁹ Tabela construída com base nos dados disponibilizados pela ANS, conforme tabela 1.

¹⁰ Consulta n. 31/2009; 33/2010; 35/2010; 36/2010; 38/2011; 39/2011; 40/2011; 41/2011; 42/2011; 43/2011; 44/2011; 45/2011; 46/2011; 47/2012; 48/2012; 49/2012; 50/2012; 51/2012; 52/2012; 53/2013; 54/2014; 55/2014; 56/2014; 57/2015 e 59/2015.

¹¹ O universo de consultas nesse caso corresponde ao total de 50 pelo fato de as consultas n. 6/2001, 22/2005, 24/2006, 26/2006, 54/2014 e 58/2015 não terem resultado em RN's, por necessidade de apro-

Gráfico 4 – Lapso temporal entre o término do recebimento de contribuições em consultas públicas e a publicação da respectiva RN.



Fonte: (ANS, 2017b)

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 inferior.

Observou-se que consultas que atingiram acima de 16.000 contribuições (Consulta 43/2011) receberam o mesmo tratamento de outras com 199 contribuições (Consulta 33/2010), 164 contribuições (Consulta 47/2012). Identifica-se uma grande distorção na elaboração das RNs, uma vez que o mesmo prazo de três meses seria suficiente para análise tanto de 199 quanto de 6.000 contribuições.

Ademais, as consultas 31/2009 e 53/2011, todas com um considerável número de contribuições (8.039 e 7.340), da mesma forma não ultrapassaram o prazo de três meses para publicação das RN's.

Tais constatações apontam para os seguintes questionamentos: o prazo de três meses possibilita o processamento de todas as contribuições recebidas? As contribuições são examinadas individualmente? As contribuições são consideradas quando da elaboração da RN final que será publicada? Uma das respostas que já se adianta é que não se verificou a ocorrência de alterações consideráveis entre a minuta de RN e a RN final, sendo que, na grande maioria das consultas analisadas, a minuta foi praticamente inalterada. Consequentemente, dúvidas despontam acerca da efetiva e real participação dos interessados nas consultas públicas, afetando a legitimidade democrática da atividade normativa da ANS. Colocando de maneira ainda mais direta, exis-

fundamento nos estudos; as consultas n. 52/2012 e 57/2015 resultarem em agendas regulatórias; a consulta n. 27/2007 ter disponibilizado datas incoerentes.

tem sérios indícios de que o *input* da sociedade civil não impacta a atividade normativa da ANS, que transformou o processo de consultas em mera ritualística formal, sem qualquer repercussão deliberativa.

3.7 Publicidade do processo de abertura da consulta pública

De acordo com o art. 5º da RN n. 242/2010, a divulgação se dá mediante publicação no DOU e divulgada no sítio eletrônico da ANS. Todas as consultas analisadas são divulgadas em conformidade ao disposto no referido artigo, ou seja, apenas no DOU e no sítio eletrônico da ANS.

No entanto, identifica-se certa carência nos métodos formais utilizados pela ANS, os quais não atendem o propósito do processo de consulta pública, qual seja, garantir a ampla publicidade propiciando, conseqüentemente, ampla participação¹². Isso evidencia a necessidade de rever esses métodos e a própria regulamentação, ampliando as alternativas de divulgação das consultas públicas, como por exemplo: envio de e-mail aos entes e órgãos públicos, órgãos de defesa do consumidor, comunidades científicas ligadas à matéria, Universidades, conselhos profissionais; propagandas em rádio, televisão, seminários; envio de mala direta, dentre outros.

Não se deve perder de vista que o objetivo da consulta pública é garantir o acesso e participação de todos os interessados buscando a solução consensual e homogênea, garantindo assim a legitimação da atuação da agência.

4 Conclusões

Os dados e informações apresentados conduzem à constatação de que o mecanismo de consultas públicas utilizado pela ANS não tem passado de uma ritualística formal a legitimar sua atuação normativa. Ou seja, a legitimidade pelo procedimento foi transformada em mera formalidade, destituída do devido processo legal substantivo.

A indisponibilidade de dados suficientes à verificação estatística da efetiva participação somada à diversidade de procedimentos utilizados pela ANS nas consultas, dificultam o controle social dos atos normativos e comprometem a participação democrática de todos os interessados. A ausência de procedimento uniforme, composto de regras claras e objetivas, provoca a perda de credibilidade e interesse do cidadão de participar efetivamente do processo de consulta, levando, conseqüentemente, à perda de legitimidade do mesmo.

Assim, o propósito de atribuir legitimidade à atividade normativa da agência não é alcançado na medida em que a participação se restringe ao grupo de interesse que possui o domínio e conhecimento das regras do jogo, ou seja, os agentes regulados.

¹² Cabe destacar que muitas pessoas não possuem computador em seu domicílio com acesso à internet, ou seja, a divulgação meramente eletrônica seria insuficiente para abranger esse público.

Vale frisar que mesmo após a vigência da RN n. 242/2010 - que traçou regras mínimas ao processo de consultas públicas da ANS - a inconsistência do procedimento permanece, inexistindo padrão mínimo de dados a serem coletados e disponibilizados para a sociedade, de forma a eliminar a oscilação no campo de amostragem explorado.

Por isso, a observância de procedimento uniforme, em observância ao devido processo legal substantivo, à equidade, à inclusão, são balizas que proporcionam deliberações normativas legítimas e justas.

Da mesma forma, ausência do motivo de acolhimento ou rejeição de todas as contribuições encaminhadas pelos participantes das consultas públicas, assim como ocorre no processo norte-americano, e também a falta de previsão de critérios objetivos para análise e seleção das mesmas, constituem empecilho à promoção da ampla participação, uma vez que inviabiliza o controle social das decisões emitidas pela agência. O envio de uma sugestão, dúvida ou crítica sem o devido retorno frustra aquele contribuinte que a encaminhou, fazendo com que perca o interesse de uma próxima participação.

A participação democrática deve ocorrer com liberdade e igualdade de condições, portanto, não é razoável que o *feedback* da agência seja seletivo e direcionado apenas àquelas contribuições que ela considerar relevantes. Neste quesito, o tratamento deve ser isonômico.

Outrossim, a constatação do baixo índice de frequência da realização de consultas, em comparação ao alto índice de edição de RN's, atribui caráter acessório ao mecanismo que deveria ser principal. A lógica deveria ser contrária à realidade detectada, pois, a partir do momento que a atuação normativa da agência reguladora é legitimada pela participação da sociedade, pela interação entre todos os interessados em igualdade de condições, a maioria das RN's deveria ser proveniente do mecanismo que viabiliza essa interação, ou seja, das consultas públicas.

O baixo índice de frequência ainda é agravado pela política de revogação e substituição normativa da ANS, vez que não se vislumbra a continuidade do processo de consultas públicas. Assim, além de poucas RN's advindas do mecanismo que lhe atribui legitimidade, estas, em sua maioria, ainda são revogadas por outras em observância ao mesmo processo legitimador. Se à agência é dada a opção de escolha daquelas matérias que serão submetidas às consultas públicas, subentende-se que o processo deve ser sucessivo, até que a norma deixe de existir no mundo jurídico, sob pena de insuficiência à garantia de legitimidade democrática pelo desapareço ao fluxo participativo.

Os lapsos temporais de duração da consulta pública e de publicação da RN resultante são incoerentes quando comparados uns aos outros. Prazos exíguos para consultas complexas e com inúmeras contribuições e, por outro lado, o mesmo prazo para consultas simples e com poucas contribuições. Tal fato desperta dúvidas acerca da real e efetiva participação, tendo em vista que a opinião formada no processo de consultas públicas da ANS, mediante deliberações promovidas pelos participantes, não influencia o resultado de sua atividade normativa.

Isto é, o potencial democrático, presente no processo de consultas públicas, capaz de legitimar a atuação normativa da ANS, é ilusório e sem repercussão deliberativa, o que caracteriza a mera existência de um mecanismo formal destituído de utilidade prática.

Por fim, constatou-se, de fato, a baixa efetividade da participação da sociedade civil (consumidores) nas consultas públicas da ANS, cujos fatores são atribuídos à publicidade restrita conferida ao processo, limitada ao DOU e ao sítio eletrônico da ANS; ao alto grau de tecnicidade da matéria, demandando a presença de órgãos e associações de defesa dos interesses do consumidor; à falta de interesse da própria sociedade com a gestão administrativa. Isso faz com que o instrumento de consulta perca sua eficácia, esvaziando e deslegitimando o discurso democrático.

É dizer, não basta garantir formalmente à sociedade civil o instrumento participação no processo decisório da agência reguladora. É preciso que a matéria debatida possa ser efetivamente influenciada pelos atores da sociedade civil, destinatários das decisões.

O resultado da análise das consultas públicas realizadas pela ANS evidenciou a predominância de assimetria em contraposição a um discurso de efetiva participação e deliberação sustentado pela literatura.

Portanto, é necessário rever o processo de consultas públicas desenvolvido pela ANS, a partir de um procedimento detalhado, de forma a reduzir e distância entre Administração e sociedade, haja vista que é a deliberação fomentada pela participação que conferirá legitimidade à atuação da agência. Referido procedimento deve fixar, por exemplo, prazos a depender da complexidade e vulto da matéria, forma de avaliação das contribuições, obrigações e deveres da agência, simetria de dados a serem disponibilizados à sociedade

Além disso, o campo de segmentos participativos deve ser ampliado de forma a atingir especialistas qualificados, cientistas e estudiosos integrantes das Universidades e instituições de ensino, órgãos/entidades representativos dos interesses dos consumidores, o que promoverá a ampliação da confiança na efetividade do canal de participação. Para isso, é preciso estender os mecanismos de divulgação das consultas alcançando públicos plurais e heterogêneos; disponibilizar um manual de participação com a identificação e contatos do setor e dos profissionais responsáveis pelo processo, para esclarecimento de dúvidas ou questionamentos; prazos razoáveis para envio de contribuições a depender da complexidade da matéria; utilização de linguagem clara e acessível.

Finalmente, é necessário rever e fortalecer normas jurídicas que garantam a vinculação das contribuições às RN's resultantes do processo de consulta, com o objetivo de assegurar sua repercussão deliberativa.

Há de se reconhecer que a Administração Pública tem demonstrado certo interesse na promoção de mecanismos democráticos de participação e deliberação, mas essa iniciativa precisa ser ampliada na busca da efetivação do Estado Democrático de Direito. Não se pode admitir que a Administração se julgue apta a estabelecer "a melhor sociedade". A construção de uma sociedade melhor deve pautar-se em uma perspectiva deliberativa, por meio da qual Administração e sociedade estejam aptas a

participar do processo discursivo de criação e implementação de uma nova realidade normativa.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA Nacional de Saúde Suplementar. **Consultas públicas encerradas**. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/participacao-da-sociedade/consultas-e-participacoes-publicas/consultas-publicas-encerradas>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

AGÊNCIA Nacional de Saúde Suplementar. **Elaboração das normas da saúde suplementar: Etapas do serviço**. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/legislacao/elaboracao-das-normas-da-saude-suplementar>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

AGÊNCIA Nacional de Saúde Suplementar. **Organograma informativo ANS**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/images/stories/Organograma_informativo_ANS_26_06_14.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2017.

AGÊNCIA Nacional de Telecomunicações. **Acompanhamento de consulta pública**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/ListaConsultasContribuicoes.asp>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Regulamento e princípio da legalidade. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, n. 96, out-dez, 1990.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Resolução Normativa n. 242 de 7 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS mediante a realização de consultas e audiências públicas, e câmaras técnicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez 2010. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MTYxNg==>>. Acesso em: 8 jun. 2017a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Resolução Regimental n. 1 de 17 de março de 2017. Institui o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar 2017. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MzM5MA==>>. Acesso em: 8 jun. 2017b.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FERREIRA, Gustavo Assed. A regulação econômica no Brasil e as agências reguladoras: a ANVISA. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; SANTOS, José Sebastião dos (Org.). **Direito à vida e à saúde: impactos orçamentário e judicial**. São Paulo: Atlas, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Massachussets, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. V. I.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. V. II.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Autonomia decisória, discricionariedade administrativa e legitimidade da função reguladora do Estado no debate jurídico brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. Poder regulamentar das agências reguladoras. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, n. 24, p. 109-118, 2005.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Extensão do poder normativo das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

Submetido em: 30 nov. 2018. Aceito em: 30 dez. 2018.