

Democracia participativa na perspectiva da participação administrativa: uma proposta de estrutura de governança público-privada das parcerias administrativas digitais entre o Estado e as *startups*¹

Adriano Sant’Ana Pedra

Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e Mestre em Física Quântica pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV. Procurador Federal. *E-mail*: adrianopedra@fdv.br.

Horácio Augusto Mendes de Sousa

Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Especialista em Economia e Direito do Consumidor pela Universidad Castilla La Mancha – Espanha. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da FDV. Professor convidado da FDV e da Fundação Getulio Vargas (FGV, Rio de Janeiro). Procurador do Estado do Espírito Santo. *E-mail*: horacio.augusto.sousa@gmail.com.

Resumo: O presente artigo pretende revisitar o princípio da participação administrativa diante do modelo de Estado Democrático de Direito adotado no art. 1º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto, na primeira parte, almeja-se investigar os fundamentos da democracia participativa, diante do paradigma do Estado Democrático de Direito, de modo a melhor compreender o contexto atual em que se insere a participação administrativa. Na segunda parte, investiga-se o princípio da participação administrativa, percorrendo os seus principais aspectos contemporâneos. Na terceira parte, examina-se a juridicidade do anteprojeto de Decreto que busca inserir, na estrutura de governança das parcerias entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica estadual,

¹ Estudo desenvolvido no Doutorado em Direito, no âmbito da disciplina “Direitos Políticos, Teorias Democráticas e Cidadania”, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), sob o magistério do Prof. Adriano Sant’Ana Pedra.

a participação cidadã nas decisões públicas relevantes inerentes ao desenvolvimento tecnológico e inovador no âmbito da gestão pública do Estado, de modo a verificar como a proposta citada tem o potencial de realizar o princípio da participação administrativa.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Constitucionalismo. Democracia. Estado de Direito. Participação. Gestão pública.

Sumário: **1** Introdução – **2** Democracia participativa no paradigma do Estado Democrático de Direito – **3** Democracia participativa no contexto da participação administrativa – **4** Estudo de caso acerca da juridicidade, na ótica da participação administrativa, do anteprojeto de decreto estadual disciplinador da estrutura de governança público-privada para as parcerias administrativas entre o Estado e as *startups* – **5** Conclusões – Referências

1 Introdução

O Estado Democrático de Direito tem passado por constantes crises, sobretudo, em decorrência da complexidade das relações sociais, econômicas, administrativas e políticas, diante de uma sociedade plural, multicultural, fragmentada e crescentemente tecnológica, consoante nos ensina José Luis Bolzan de Moraes.² Dentre essas crises, destaca-se a de natureza democrática, especialmente pelo desgaste da democracia representativa proporcionado, também, consoante os ensinamentos de Russel J. Dalton, Wilhelm Bürklin e Andrew Drummond, pela crescente perda de legitimidade da classe política³ e do cada vez maior descolamento entre os interesses dos representantes eleitos e seus representados, dentre outros fatores, fragilizando-se, em última análise, o próprio direito fundamental de quarta dimensão à democracia.

Daí porque, no paradigma do Estado Democrático de Direito, além da necessidade de busca de efetivo e substancial aprimoramento dos mecanismos inerentes à democracia representativa, almeja-se a ampliação e qualificação dos instrumentos pertinentes à democracia participativa, de modo a se buscar a maior reaproximação possível dos cidadãos dos centros e instâncias político-decisórias, tendo em vista que todo poder emana do povo e deve ser exercido pelo povo, por meio de seus representantes ou diretamente, conforme estabelece o art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

² DE MORAIS, José Luis Bolzan. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

³ Em sentido semelhante, cf.: DALTON, Russel J.; BÜRKLIN, Wilhelm; DRUMMOND, Andrew. Public opinion and direct democracy. *Journal of democracy*, Washington, v. 12, n. 4, p. 149-151, out. 2001.

Assim, o presente estudo pretende investigar a temática da democracia participativa no modelo Estado Democrático de Direito adotado no Brasil, consoante o já citado art. 1º, parágrafo único, da Carta Política brasileira de 1988, a partir análise da juridicidade do anteprojeto de Decreto do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo,⁴ sob a ótica da participação administrativa, disciplinador da estrutura de governança público-privada para as parcerias entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica de interesse público, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 929/2019, que estabelece instrumentos e procedimentos visando o fomento público às parcerias administrativas aludidas.⁵

Neste contexto, o problema da presente pesquisa consiste em investigar se o mencionado anteprojeto de Decreto, aludido, atende ao princípio democrático, na perspectiva da participação administrativa. Busca-se, pois, verificar se os mecanismos participativos estabelecidos na proposta normativa citada têm o condão de viabilizar ou não a participação administrativa democrática nas decisões estatais pertinentes à inovação e desenvolvimento tecnológico no âmbito do Estado, procedendo-se à análise da aludida proposta normativa, diante do paradigma do Estado Democrático de Direito adotado no Brasil e do princípio da participação administrativa na gestão pública.

Como hipótese da presente pesquisa, admite-se a premissa no sentido de que o Estado Democrático de Direito, para o alcance dos seus objetivos constitucionais fundamentais previstos no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pode e deve se utilizar, com as cautelas jurídicas necessárias, dos mecanismos e instrumentos inerentes à democracia participativa, sobretudo na perspectiva da participação administrativa, de modo a reaproximar o cidadão das esferas públicas de decisões que, em última análise, irão afetar seus interesses e direitos fundamentais. Por tal razão, pretende-se demonstrar que o anteprojeto de

⁴ O aludido anteprojeto encontra-se nos autos do processo administrativo nº 87264960/2019, sendo interessada a Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. No momento da confecção do presente trabalho, o aludido ato normativo, que foi confeccionado no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, se encontra em análise por parte da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Estado do Espírito Santo, para fins de encaminhamento ao Excelentíssimo Sr. Governador do Estado do Espírito Santo. ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo.

⁵ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Lei Complementar nº 929, de 2019*. Mensagem nº 179/2019 - Institui instrumentos e procedimentos para o fomento às parcerias entre o Estado do Espírito Santo e as entidades privadas de inovação tecnológica regional. Vitória: Governo Estadual, 2019. Disponível: http://www3.al.es.gov.br/spl/processo.aspx?id=80317&estatistica_resultado=4&temas=1. Acesso em: 29 abr. 2021.

Decreto mencionado tem o potencial de realizar o princípio da participação administrativa nas decisões estatais pertinentes às parcerias entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica de interesse público.

Para tanto, o presente trabalho será dividido em três partes. Na primeira, investigam-se os fundamentos da democracia participativa, diante do paradigma do Estado Democrático de Direito, de modo a melhor compreender o contexto atual em que se insere a participação administrativa. Na segunda parte, pretende-se investigar, a partir dos fundamentos da democracia participativa, o princípio da participação administrativa, percorrendo seus principais aspectos contemporâneos. Na terceira parte, examina-se a juridicidade do anteprojeto de decreto mencionado, de modo a verificar como a aludida proposta normativa tem o potencial de realizar o princípio da participação administrativa, ao buscar inserir, na estrutura de governança das parcerias entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica estadual, a participação cidadã nas decisões públicas relevantes inerentes ao desenvolvimento tecnológico e inovador no âmbito da gestão pública do Estado do Espírito Santo. Ao final, ofertam-se algumas proposições conclusivas.

2 Democracia participativa no paradigma do Estado Democrático de Direito

O estudo da democracia participativa, diante do paradigma modelo do Estado Democrático de Direito, consagrado no art. 1º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, corresponde à necessidade de submissão do Estado e dos cidadãos, simultaneamente, às exigências do constitucionalismo e da democracia, estruturalmente acopladas na matriz constitucional e finalisticamente voltadas à proteção, promoção, ampliação e efetivação dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Destarte, embora não se possa falar em um único constitucionalismo, seus conteúdos essenciais se relacionam, consoante Maurizio Fioravanti, à existência de uma Constituição, de um governo limitado pelo Direito e à proteção de direitos individuais.⁶ Nesse passo, Adriano Sant'Ana Pedra destaca também o estabelecimento de regimes constitucionais com governos submetidos às Constituições escritas.⁷

A democracia, a seu turno, e na sua origem grega, significa poder do povo e, segundo Maurizio Fioravanti, se expressava, essencialmente, na

⁶ FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Traducción: Manuel Martínez Neira Madrid: Editorial Trotta, 2001. p. 71-142.

⁷ PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 271-272.

ideia de cidadãos livres, revestidos de liberdade, igualdade e com o direito de participação na esfera pública.⁸ Na idade contemporânea, consoante a lição de Nicola Abbagnano, corresponde à oposição ao totalitarismo, fascista, nazista, ideológico e tecnológico, caracterizando-se pela política fortemente radicada nos direitos humanos, cuja conscientização é determinante para o efetivo desenvolvimento do próprio princípio democrático.⁹ Daí porque, na síntese de Norberto Bobbio, a democracia é a forma de governo que se baseia no respeito à pessoa humana, contra qualquer forma de totalitarismo.¹⁰

Ainda a respeito dos conteúdos essenciais da democracia, consoante a lição de Adriano Sant'Ana Pedra, ela tem como base a participação do povo no governo¹¹ e, sob a ótica do exercício do poder político, pode ser direta, em que o povo exerce, sem intermediários, o poder político, sendo de difícil operacionalização prática e real, como ensina Norberto Bobbio;¹² indireta, aquela em que o povo elege periodicamente os seus representantes, que exercem o governo em seu nome, sob a ótica de um “Estado representativo”, na lição de Norberto Bobbio,¹³ cujo modelo se encontra desgastado, em razão do grande déficit de legitimidade, em vista do descolamento dos interesses dos representantes, em face das aspirações dos representados, e a democracia mista, semidireta ou participativa, objeto do presente estudo, que se opera a partir da coexistência dos mecanismos das democracias representativa e direta.¹⁴

Em razão da sua essencialidade, a democracia é considerada verdadeiro direito fundamental de quarta dimensão, no magistério de Paulo Bonavides, embora, segundo o autor, não baste a afirmação da sua jusfundamentalidade, sendo essencial garantir meios e procedimentos de efetivação desse direito, especialmente em países periféricos, onde as dimensões anteriores dos direitos fundamentais ainda não foram concretizadas.¹⁵

⁸ FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Traducción: Manuel Martínez Neira Madrid: Editorial Trotta, 2001. p. 15-33.

⁹ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução: Ivone Castilho Benedetti. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 277-279.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 9.

¹¹ PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 241.

¹² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 71.

¹³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 72-74.

¹⁴ PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 241-262.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 9-10.

Nada obstante a importância da democracia, existem complexidades, riscos e desafios para o aperfeiçoamento dos processos e movimentos democráticos. Consoante leciona Norberto Bobbio, apresentam-se variados fatores e circunstâncias que dificultam ou mesmo impedem o pleno exercício da democracia, em especial, o tamanho do Estado e da população, a crescente complexidade dos costumes, os problemas sociais e as desigualdades sociais e econômicas cada vez maiores.¹⁶

Esses fatores ensejam, em especial, os riscos de corrupção e outras disfuncionalidades da democracia e representam, ainda, os enormes desafios relacionados ao constante aprimoramento, em prol da própria democracia, dos meios de comunicação¹⁷ e de formação da opinião pública,¹⁸ sobretudo na era da informação e do exponencial desenvolvimento dos recursos tecnológicos, em que a dimensão virtual se torna uma parte essencial da realidade, na lição de Manuel Castells,¹⁹ estabelecendo-se, pois, a complexa relação entre a democracia e as mídias sociais, especialmente, as de massa e digitais, nos dias que se seguem.

Nesse contexto, contemporaneamente, a democracia se encontra em crise, notadamente pelo já citado esgarçamento da democracia representativa, consoante os ensinamentos de Russel J. Dalton, Wilhelm Bürklin e Andrew Drummond, em razão da crescente perda de legitimidade da classe política,²⁰ com o exponencial descolamento entre os interesses dos representantes eleitos e seus representados. Consoante ensina José Luis Bolzan de Moraes, a crise da democracia ou, na dicção do autor, a “crise política da representação”, vai se caracterizar também pela necessidade de aperfeiçoamento da democracia participativa, pela fragmentação dos interesses sociais, pela apatia política dos cidadãos e em razão da crescente complexidade dos temas que a serem deliberados na esfera política.²¹ Essas complexidades, riscos, desafios e crises inerentes à democracia, ensejadoras da exponencial degradação da democracia representativa, vão formar o contexto político-jurídico e institucional em que se deve buscar o aprimoramento da democracia participativa.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 70.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 13.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 9-10.

¹⁹ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venancio Majer. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1. Prefácio.

²⁰ DALTON, Russel J.; BÜRKLIN, Wilhelm; DRUMMOND, Andrew. Public opinion and direct democracy. *Journal of democracy*, Washington, v. 12, n. 4, p. 149-151, out. 2001.

²¹ DE MORAIS, Jose Luis Bolzan. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 69-74.

Daí porque, consoante Paulo Bonavides, a democracia participativa se apresenta como alternativa constitucional de governo, no caso brasileiro, diante do presidencialismo, de modo a consagrar formas políticas com maior intervenção, presença e participação da população, com vistas a conferir mais legitimidade às decisões fundamentais do governo.²² Em outros termos, na dicção do autor, o “substantivo da democracia é a participação”, pois, falar em democracia significa “máxima presença do povo no governo”, eis que, a ausência de participação popular torna a democracia uma ilusão, uma “promessa sem base na realidade”.²³

Nesse sentido, segundo Norberto Bobbio, há, na contemporaneidade, um movimento de ampliação dos processos de democratização, com a expansão daquilo que o autor denomina “poder ascendente”, viabilizando-se a maior presença do indivíduo, simultaneamente, como cidadão e ator ocupante de papéis específicos, nas relações sociais, complexas e específicas, verificando-se, pois, o preenchimento de espaços hierárquicos e burocráticos não ocupados anteriormente pelos cidadãos.²⁴

Nesse passo, a democracia participativa, no paradigma do Estado Democrático de Direito, se caracteriza pela criação, implementação, aperfeiçoamento e efetivação de mecanismos que, segundo Paulo Bonavides, viabilizem o exercício direto da vontade democrática, de modo a ensejar a restauração e repolitização da legitimidade do sistema político.²⁵ Cuida-se, pois, na dicção do autor, “da necessidade de repolitização da legitimidade criadora de uma neocidadania governante”, no contexto de um “modelo de Estado democrático-participativo”, com vistas a restaurar a cidadania no governo.²⁶

Ademais disso, não basta que a democracia incorporada e densificada no paradigma do Estado Democrático de Direito seja participativa, pois ela deve ser também essencialmente deliberativa e fortemente dialógica.²⁷ Consoante leciona André Ramos Tavares, há que se incorporar um

²² BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 1-2.

²³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 283.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 89-91.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 22.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 18-20.

²⁷ TAVARES, André Ramos. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79-103, jan./mar. 2007.

momento específico de amplas discussões, confronto de ideias e pontos de vistas, ampliando as convicções e conhecimentos pessoais de todos os envolvidos, em um debate franco e racional, a partir das considerações das razões apresentadas pelos envolvidos futuramente afetados, não se justificando decisões estatais fora dessa moldura, especialmente diante de sociedades complexas, plurais e, frequentemente, representativas de desacordos razoáveis.²⁸

Neste contexto, consoante ensina Claudio Pereira de Souza Neto, o processo democrático-deliberativo deve buscar harmonizar as estratégias de natureza procedimental e contratualista de justificação dos limites às decisões majoritárias, ofertando-se restrições não somente procedimentais, em dada deliberação concreta, mas, também, estabelecendo-se as condições essenciais de liberdade e igualdade para que os cidadãos possam efetivamente se engajar num esforço cooperativo de longo prazo.²⁹ Nesse sentido, não se pode falar em efetivo processo democrático-deliberativo-dialogico sem condições prévias de liberdade e igualdade, que viabilizem uma real participação do cidadão nas deliberações adotadas no paradigma de Estado Democrático de Direito.³⁰

Dessa moldura deliberativa, portanto, há que se extrair a legitimidade e juridicidade das justificativas para as leis e decisões estatais em geral. Logo, as leis e demais atos do Estado, diante do paradigma Democrático de Direito, precisam ser devidamente justificadas, demonstrar a sua racionalidade direcionada à realização do bem comum e à vida boa do cidadão, na lição de Luis Fernando Barzotto,³¹ até como forma de prestação de contas dos atos e decisões adotadas, como nos lembra André Ramos Távares.³²

Sob outra perspectiva, é certo também que o desenvolvimento tecnológico tem um significativo potencial para a ampliação da democracia participativa cidadã nos assuntos públicos relevantes, pois, como asseveram José Luis Bolzan de Moraes e Edilene Lobo, em lições aplicáveis à democracia participativa, as inovações e recursos tecnológicos podem viabilizar novos canais comunicativos para o modelo rígido e desgastado da atual democracia representativa, desde que se tenha o necessário investimento

²⁸ TAVARES, André Ramos. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79-103, jan./mar. 2007.

²⁹ SOUZA NETO, Claudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p. 104-143, jan./mar. 2007.

³⁰ TAVARES, André Ramos. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79-103, jan./mar. 2007.

³¹ BARZOTTO, Luis Fernando. *A democracia na constituição*. Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2005. p. 83.

³² TAVARES, André Ramos. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79-103, jan./mar. 2007.

em educação do cidadão, de modo a superar o analfabetismo digital, tudo acompanhado, por certo, dos necessários mecanismos de controle, regulação e responsabilização por violação à democracia e aos direitos humanos.³³ O grande desafio, portanto, como asseveram os autores, é buscar fórmulas maximizadoras do uso das novas tecnologias, para atualização e fortalecimento da democracia e dos direitos humanos.³⁴

Não é por outra razão que a Organização da Nações Unidas considera a participação popular, em todas as esferas decisórias do Estado, um importante fator para o desenvolvimento da pessoa humana e plena realização de todos os direitos humanos.³⁵

Diante desses aportes teóricos e doutrinários, pode-se dizer que o modelo de Estado Democrático de Direito, adotado pela Constituição da República de 1988, ao consagrar o princípio democrático, reforça a importância da ampliação dos processos e instrumentos de democracia participativa, como pressuposto para a realização prática da Constituição e do próprio constitucionalismo, especialmente a proteção, promoção, ampliação e efetivação dos objetivos constitucionais da República e dos direitos fundamentais dos cidadãos, valendo investigar, na próxima parte, a sua densificação por meio da participação administrativa.

3 Democracia participativa no contexto da participação administrativa

Como exposto, a democracia representativa se encontra em crise, profundamente desgastada e disfuncional, em sua realização prática e no alcance dos seus objetivos essenciais, dentre eles, a promoção e realização prática dos direitos fundamentais dos cidadãos, diante do paradigma de

³³ BOLZAN DE MORAIS, José Luis; LOBO, Edilene. Las nuevas tecnologías y el actual modelo comunicacional en las elecciones brasileñas de 2018. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios (coord.). *Constitucionalismo: un modelo jurídico para la sociedad global*. Tradução: Alfonso de Julios Campuzano. Espanha: Editorial Aranzadi, 2019. p. 465-497.

³⁴ BOLZAN DE MORAIS, José Luis; LOBO, Edilene. Las nuevas tecnologías y el actual modelo comunicacional en las elecciones brasileñas de 2018. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios (coord.). *Constitucionalismo: un modelo jurídico para la sociedad global*. Tradução: Alfonso de Julios Campuzano. Espanha: Editorial Aranzadi, 2019. p. 465-497.

³⁵ Consoante a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento: "Artigo 8º §1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. §2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos" (ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 22 jun. 2020).

Estado Democrático de Direito. Esse contexto vai ensejar a necessidade de se revisitar os movimentos, processos e instrumentos voltados à efetivação prática da democracia e, nessa ótica, merecem destaque àqueles voltados à ampliação da democracia participativa e, na perspectiva do presente estudo, da participação administrativa.

Isto porque, conforme ensinam Russel J. Dalton, Wilhelm Bürklin e Andrew Drummond, nas últimas décadas, ampliaram-se os movimentos democráticos voltados à maior participação do cidadão na gestão pública, no contexto de demandas populares por novas formas de participação política e, por conseguinte, maior envolvimento dos cidadãos nos processos públicos de tomada de decisões.³⁶ Ainda segundo os autores, essa guinada nos movimentos democráticos, rumo à maior participação cidadã nos processos e decisões públicas, se deve não só às novas habilidades das pessoas na forma como enxergam a política, mas, também, na insatisfação das mesmas em relação às estruturas hierárquicas e burocráticas tradicionais inerentes ao real funcionamento da democracia.³⁷ Daí porque Norberto Bobbio destaca a necessidade, no contexto das sociedades complexas, especificamente no âmbito da administração pública, de ampliação do processo de democratização como pressuposto para a efetiva transformação democrática da sociedade.³⁸

Nesse sentido, a democracia participativa, na perspectiva da participação administrativa,³⁹ na forma do art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, se apresenta, simultaneamente, como princípio constitucional implícito, consoante ensina Marcos Augusto Perez⁴⁰ e direito fundamental do cidadão, na lição de Adriano Sant'Ana Pedra,⁴¹ ambos os fundamentos decorrentes do modelo de Estado Democrático de Direito adotado no País. Cuida-se, pois, na lição de Diogo de

³⁶ DALTON, Russel J.; BÜRKLIN, Wilhelm; DRUMMOND, Andrew. Public opinion and direct democracy. *Journal of democracy*, Washington, v. 12, n. 4, p. 142-151, out. 2001.

³⁷ DALTON, Russel J.; BÜRKLIN, Wilhelm; DRUMMOND, Andrew. Public opinion and direct democracy. *Journal of democracy*, Washington, v. 12, n. 4, p. 142-151, out. 2001.

³⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 94.

³⁹ As considerações ora desenvolvidas dialogam e ampliam reflexões anteriores constantes de: SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. A licitação como instrumento da regulação jurídico-econômica no âmbito do Estado: exame da juridicidade da fixação, nos editais de licitações para obras e serviços, da absorção, pelos parceiros privados da Administração Pública, de mão de obra formada por presidiários. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, v. IX, ano 2010, p. 179-244. Disponível em: https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/PGE_09_editado.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁴⁰ PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 83.

⁴¹ PEDRA, Adriano Sant'Ana. O direito de petição no controle dos vícios dos editais de licitações. In: CHEIM JORGE, Flávio; ABELHA, Marcelo (coord.). *Direito processual e a Administração Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2011. p. 1-15.

Figueiredo Moreira Neto, de verdadeiro princípio constitucional fundamental para o bom e legítimo desempenho das atividades do Estado,⁴² notadamente às de cunho administrativo, inerentes à gestão dos interesses públicos.

Assim, a participação administrativa, sob o ponto de vista finalístico, significa, em síntese, a necessidade de criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem, de maneira deliberativa, dialógica, real, pragmática e eficaz, a admissão e efetiva participação do cidadão e dos grupos sociais intermédios nos processos decisórios do Estado, especialmente no âmbito da atividade de administrar interesses públicos. Cuidam-se, consoante a síntese de Adriano Sant'Ana Pedra, de instrumentos e mecanismos que acabam por restituir o cidadão na gestão da coisa pública e fiscalização dos seus representantes.⁴³

Nesse contexto, existe um verdadeiro conjunto sistêmico de normas densificadoras do princípio da participação administrativa nas escolhas e decisões do Estado, tanto em nível constitucional quanto em sede infraconstitucional. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por exemplo, além das normas constitucionais aludidas, a previsão de participação na atividade processual estatal, na condução das relações econômicas de trabalho, na organização do Estado, no controle da atividade financeira estatal, nas atividades administrativas estatais, no processo legislativo, nas relações tributárias, bem como na gestão dos serviços públicos de saúde, assistência social e educação.⁴⁴ Cuida-se, pois, como assevera Tomás Font y Llovet, em lições aplicáveis ao Direito brasileiro, de verdadeira constitucionalização da participação cidadã nos processos administrativos decisórios estatais.⁴⁵

Especificamente em relação à administração pública brasileira, merece destaque a cláusula geral participativa prevista no art. 37, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, norma que pode e deve ser densificada por cada ente político da Federação, como nos ensina

⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 159.

⁴³ PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005. p. 255.

⁴⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Arts. 1º, p. único, 5º, XVII a XXI, LV, 8º e ss., 18, §§ 3º e 4º, 31, §3º e 74, §2º 37, §3º, 61, 150, §5º, 198, III, 204, II, 205 e 206. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 25 maio 2021.

⁴⁵ FONT Y LLOVET, Tomás. Desarrollo reciente de los instrumentos de la administración consensual en España. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 363-382.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto,⁴⁶ tudo de modo a revelar, no magistério de Patrícia Baptista, um direito constitucional de participação,⁴⁷ como visto, princípio constitucional e direito fundamental dos cidadãos, direito esse que contempla inúmeras possibilidades participativas.⁴⁸

Assim, em sede infraconstitucional, notadamente nos últimos anos, o princípio da participação vem recebendo relevantes densificações no Brasil, em diversas normas de Direito público sobre assuntos variados. Neste contexto, vale citar, por exemplo, a disciplina do princípio da participação administrativa trazida pela normatividade de proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos, nos termos da Lei nº 13.460/2017.

Desde logo, se estabelece como direito básico fundamental do usuário a participação no acompanhamento e na avaliação dos serviços públicos, inclusive o acesso facilitado às informações inerentes aos serviços, notadamente com o uso de recursos tecnológicos, concretizadas, sobretudo, na carta de serviços ao usuário, documento que deverá unificar as informações essenciais a respeito do cometimento público disponibilizado ao utente. Mais adiante, a disciplina pertinente às manifestações dos usuários, notadamente por meio eletrônico, de modo a garantir seus direitos, bem como o destaque ao papel das ouvidorias, enquanto órgãos voltados à promoção da participação dos usuários. No mesmo contexto, a garantia de participação no conselho de usuários, tudo de modo a densificar o princípio participativo nas decisões inerentes à gestão dos cometimentos públicos.⁴⁹

Cabe dizer, ainda, que existem relevantes precedentes dos Tribunais Superiores no Brasil densificadores do princípio da participação administrativa, dos cidadãos e grupos sociais intermédios, nas decisões estatais, consoante se passa a exemplificar. Na dicção do Supremo Tribunal Federal, em que pese a relevância do princípio da participação nas decisões estatais, o mesmo não vai ao ponto de viabilizar que eventual conselho da administração pública, criado por lei, seja composto majoritariamente por membros da sociedade, pois isso constitui transferência desproporcional

⁴⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apointamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 64.

⁴⁷ Nesse sentido, BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 154-155.

⁴⁸ Em relação ao princípio da participação na perspectiva do transporte rodoviário de passageiros, cf.: SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. *Regulação jurídica do transporte rodoviário de passageiros*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 249-251.

⁴⁹ BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, 2017. Arts. 6º, 7º, 9º a 12, 13, 18 e 19 a 22. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 3 jul. 2021.

de poder administrativo decisório aos particulares, com maior interesse nos assuntos de competência do conselho, inviabilizando a possibilidade de gestão equilibrada dos interesses públicos por parte da administração pública.⁵⁰ O Superior Tribunal de Justiça, por seu turno, já decidiu que a consulta pública deve viabilizar, de forma clara e inequívoca, com informações acessíveis, o direito de participação dos cidadãos nos processos deliberativos estatais, inclusive em relação aos segmentos minoritários da sociedade, a exemplo das pessoas deficientes.⁵¹

Nada obstante esse conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, além de relevante doutrina e precedentes judiciais sobre o tema, densificadoras e informadoras do princípio da participação administrativa, enquanto direito fundamental dos cidadãos, a sua realização prática comporta complexidades, desafios e riscos a serem superados.

Isto porque, consoante Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a efetividade do princípio da participação se condiciona à existência de motivação do cidadão para participar,⁵² adicionada a aceitação da sua participação, o que pressupõe a vontade do sujeito em participar e à existência de mecanismos institucionais que viabilizem as manifestações participativas.⁵³ Nesse contexto, o desafio contemporâneo é criar mecanismos de fomento à participação administrativa cidadã, evitando-se a apatia político-administrativa, assim com a criação de estruturas administrativas que aproximem, acolham e instrumentalizem a efetiva participação do cidadão, aproveitando-se, na era da informação, dos recursos tecnológicos e digitais disponíveis, que viabilizem a participação administrativa *on-line*, remota ou à distância dos cidadãos.

Nesse sentido, consoante nos ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a participação administrativa cidadã deve se traduzir no acompanhamento do cidadão da formulação, execução e controle das decisões públicas relevantes, que passam a ser vistas, com maior proximidade, pelos indivíduos participantes e interessados.⁵⁴ Daí porque, na lição de Patrícia

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.416*. Relator p/ o ac.: Min. Ricardo Lewandowski. J. em 12.12.2012. DJE de 14.10.2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807600/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2416-df-stf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14.449-DF*. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgado em 23.06.2010. *Informativo de Jurisprudência do STJ*, n. 440, jun. 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15436657/mandado-de-segurancams-14449-df-2009-0121819-3-stj/relatorio-e-voto-15436659>. Acesso em: 3 jul. 2021.

⁵² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O homem e a política*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 3-58.

⁵³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 11-13.

⁵⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 11-13.

Baptista, deve-se buscar um maior envolvimento cidadão nos processos decisórios estatais, a partir da existência de estruturas abertas ao diálogo, com vistas a densificar a legitimidade das decisões públicas relevantes.⁵⁵

Nada obstante as considerações apresentadas, e em que pese a relevância do princípio da participação administrativa, a sua efetividade, além das complexidades e desafios acima mencionados, ainda comporta alguns riscos relevantes, como nos lembra Marcos Augusto Perez, notadamente a possibilidade do aumento de tempo para a prolação da decisão pública, o que pode comprometer a eficiência e eficácia da mesma; a captura, pelo Estado, dos cidadãos participantes ou grupos intermédios, sociais ou econômicos; o aumento da corrupção e eventual favorecimento dos cidadãos e grupos sociais intermédios, com maior poder de organização e influência das decisões públicas e a captura da gestão pública por agentes econômicos ou sociais participantes dos processos decisórios.⁵⁶

Daí porque adverte Diogo de Figueiredo Moreira Neto que a participação administrativa não só não é uma panaceia, como pode gerar até uma amarga decepção, razão pela qual existem riscos que devem ser calculados. Isto porque, segundo autor, os processos participativos poderão gastar tempo, recursos, paciência ou, mesmo, serem inadequados ou inúteis ou, ainda, serem demasiadamente demandantes, em termos de capacidade ou interesses dos cidadãos, mas, ainda assim, é um caminho que vale a pena ser aberto.⁵⁷

Ainda nesse contexto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto ensina que a participação administrativa demanda gradualidade em sua admissão e prática, pois a “adoção temporã” de institutos de participação, sem a correspondente cultura política dos cidadãos, pode ensejar que o povo se torne presa fácil das militâncias, sobretudo, das digitais, nos dias que seguem, podendo redundar em uma ineficiência decisória legitimada,⁵⁸ o que se deve evitar.

Nada obstante, esses riscos só poderão ser atenuados ou mitigados com a adequada regulação jurídica dos processos de participação administrativa, com o estabelecimento de normas simplificadas e instrumentos

⁵⁵ Nesse sentido, BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 128.

⁵⁶ PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 226-231.

⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 203.

⁵⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 189.

processuais participativos claros, transparentes, eficientes e, preferencialmente, digitais, com a prolação de decisões amplamente motivadas e disponíveis para exame e controle em tempo real, consoante as exigências de um governo eletrônico efetivo, no contexto de uma administração pública digital, ou seja, de uma governança pública digital.⁵⁹

Nessa linha de entendimento, é interessante notar que Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em obra escrita há quase trinta anos depois do seu *Direito da participação política*, referenciado, vai apresentar novos aportes ao direito fundamental à participação administrativa, como essencial diretriz para a gestão pública dos interesses públicos. Neste passo, o autor vai nos ensinar que a qualificação democrática do governo, longe de se esgotar na escolha dos governantes e na participação das escolhas de governo, deve avançar e contemplar as escolhas de governança democrática, enquanto processo abrangente de visão da gestão pública, alcançando, portanto, as dimensões econômicas, sociais e políticas da atividade de administrar interesses públicos.⁶⁰ Cuida-se, pois, do desenvolvimento da ideia de governança na gestão pública, tema que será retomado no item seguinte.

Pelo que foi exposto, bem se percebe a relevância contemporânea do princípio da participação administrativa, em todas as fases de decisões estatais, sejam as inerentes à gestão pública, quer às pertinentes aos controles públicos. Logo, deve o Estado, mediante adequada regulação jurídica, buscar uma decisão processualmente digital, transparente, eficiente e otimizadora dos objetivos de interesse público que pretende alcançar, de modo que o princípio da participação se apresenta, contemporaneamente, como fator de juridicidade dos processos estatais e das decisões públicas daí decorrentes.

Na próxima parte, examina-se a juridicidade do anteprojeto de Decreto mencionado, de modo a verificar como a aludida proposta normativa pode realizar o princípio da participação administrativa na estrutura de governança das parcerias entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica estadual, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 929/2019.

⁵⁹ Nesse sentido, cf.: OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁶⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 144-145.

4 Estudo de caso acerca da juridicidade, na ótica da participação administrativa, do anteprojeto de decreto estadual disciplinador da estrutura de governança público-privada para as parcerias administrativas entre o Estado e as *startups*

Na presente parte, examina-se a juridicidade do anteprojeto de decreto acima mencionado.⁶¹ Assim, pretende-se verificar como a aludida proposta normativa tem o potencial de realizar o princípio da participação administrativa, antes examinado, ao buscar inserir, na estrutura de governança das parcerias entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica, a participação cidadã nas decisões públicas relevantes inerentes ao desenvolvimento tecnológico e inovador no âmbito da gestão pública do Estado do Espírito Santo, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 929/2019.⁶²

Do exame da proposta de ato normativo em tela, se percebe que a sua finalidade precípua é disciplinar a organização, o funcionamento e a estruturação da governança público-privada, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, visando à celebração de parcerias entre o Estado e as entidades inovação tecnológica, de modo a dar eficácia e exequibilidade à citada Lei Complementar Estadual nº 929/2019.⁶³

Essas parcerias administrativas contratuais, a serem firmadas entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica, inclusive *startups*, têm por finalidade levar para o interior da administração pública tecnologias e inovações que sejam de relevante interesse público estadual, a partir da celebração de contrato de fomento entre o Estado e as entidades citadas, com a possibilidade de posterior celebração de contrato de fornecimento do serviço, produto ou solução inovadora de interesse público, nos termos do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 929/2019.⁶⁴

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, a matéria objeto do vertente projeto de ato normativo se insere dentre àquelas inerentes à

⁶¹ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo.

⁶² ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Lei Complementar nº 929, de 2019*. Mensagem nº 179/2019 - Institui instrumentos e procedimentos para o fomento às parcerias entre o Estado do Espírito Santo e as entidades privadas de inovação tecnológica regional. Vitória: Governo Estadual, 2019. Disponível: http://www3.al.es.gov.br/spl/processo.aspx?id=80317&estatistica_resultado=4&temas=1. Acesso em: 29 abr. 2021.

⁶³ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; SADDY, André; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito público das startups*. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. (Prelo).

⁶⁴ Sobre o tema, cf.: SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. Parcerias administrativas digitais para a inovação na gestão pública: uma proposta de marco regulatório operacional no âmbito do Estado. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano XXI, n. 119, p. 41-59, set./out. 2019.

organização e funcionamento da administração pública, para fins de celebração das parcerias administrativas aludidas, de acordo com as possibilidades previstas no art. 84, VI, “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em combinação com o art. 32, VI, “a”, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989.

Na ótica da constitucionalidade material, vale examinar como o princípio democrático da participação administrativa se apresenta na proposta de ato normativo em análise. Desde logo, a proposta estabelece, como núcleo estrutural das parcerias a serem firmadas, o conceito de governança público-privada, destacando-se, nesse contexto, a existência de um conjunto de estruturas, processos e controles direcionados ao planejamento, execução, gestão de riscos, verificação dos resultados e consequências práticas das parcerias administrativas que serão celebradas.

Em especial para o presente exame, a proposta de normatividade em tela prevê, em todas as fases de formulação e execução das políticas públicas para as parcerias aludidas, a participação privada na processualidade administrativa e controles pertinentes, estabelecendo-se, pois, como diretriz geral, a necessidade de densificação do princípio da participação privada na governança das parcerias.⁶⁵

Ainda na perspectiva densificadora do princípio da participação administrativa nas parcerias estatais objeto da presente proposta de ato normativo, se estabelece que a finalidade das mesmas é a geração de valores públicos concretizadores de respostas práticas e úteis às necessidades da sociedade, razão pela qual se apresenta essencial a participação dos cidadãos e segmentos organizativos sociais intermédios na definição dos objetivos das parcerias e dos resultados práticos esperados, de modo a conferir maior aderência entre os contratos administrativos firmados e os fins de interesse público concretos pretendidos.⁶⁶

⁶⁵ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Anteprojeto de Decreto estadual que “Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a estrutura de governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo para a celebração de parcerias com entidades de inovação tecnológica, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019 e dá outras providências”. “Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo o conjunto estruturas, mecanismos, processos e controles, estes últimos públicos e privados, voltados ao planejamento, execução, gestão de riscos e verificação de resultados concretos e consequências práticas, de relevante interesse público, das parcerias firmadas com as entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019”.

⁶⁶ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Anteprojeto de Decreto estadual que “Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a estrutura de governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo para a celebração de parcerias com entidades de inovação tecnológica, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019 e dá outras providências”. “Art. 3º A governança público-privada disciplinada neste Decreto tem por objetivo geral a geração de valores

Adiante nas considerações, a proposta normativa em análise estabelece, em seu art. 5º, a possibilidade jurídica de fixação de outros objetivos de interesse público das parcerias administrativas a serem firmadas, para além daqueles previstos na Lei Complementar Estadual nº 929/2019, consoante o art. 3º, parágrafo único, da lei mencionada.⁶⁷

Assim, sob a ótica densificadora do princípio da participação administrativa nas parcerias, nada impede que o objetivo de interesse público a ser atendido seja o desenvolvimento de tecnologias e inovações voltadas ao aumento da participação cidadã e das entidades sociais intermédias nos assuntos e decisões administrativas de relevante interesse público, nos termos da abertura normativa do citado art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 929/2019. Nesse caso, será possível o duplo reforço do princípio participativo, seja no planejamento e controle de resultados das parcerias

públicos, por meio das parcerias firmadas com as entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*, de modo a entregar à população produtos, serviços e resultados concretos de interesse público, que representem, na realidade social, respostas práticas, efetivas e úteis às necessidades e demandas da sociedade”.

⁶⁷ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Lei Complementar nº 929, de 2019*. Mensagem nº 179/2019 - Institui instrumentos e procedimentos para o fomento às parcerias entre o Estado do Espírito Santo e as entidades privadas de inovação tecnológica regional. Vitória: Governo Estadual, 2019. Disponível: http://www3.al.es.gov.br/spl/processo.aspx?id=80317&estatistica_resultado=4&temas=1. Acesso em: 29 abr. 2021. Cf.: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais das atividades de fomento público às parcerias entre o Estado e as entidades privadas de inovação tecnológica regional, dentre outros: I - erradicar a pobreza regional em todas as suas formas, em todos os lugares do território estadual; II - acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável no Estado; III - assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos os cidadãos no âmbito do Estado, em todas as idades; IV - assegurar a educação e a cultura inclusivas, equitativas e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos os cidadãos no âmbito do Estado; V - alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas no âmbito do Estado; VI - assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos os cidadãos no âmbito do Estado; VII - promover o crescimento estadual econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos os cidadãos no âmbito do Estado; VIII - construir infraestruturas resilientes e promover a industrialização estadual inclusiva e sustentável; IX - reduzir as desigualdades entre os Municípios capixabas; X - tornar as cidades capixabas e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; XI - assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis no âmbito do Estado; XII - tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos no âmbito do Estado; XIII - proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres estaduais, gerir de forma sustentável as florestas estaduais, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; XIV - promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, no âmbito do Estado; XV - fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável; XVI - promover a interiorização do desenvolvimento socioeconômico sustentável nos Municípios capixabas; e XVII - viabilizar parcerias entre o Estado e as entidades privadas promotoras de inovação tecnológica, sobretudo digital, a partir de práticas, testes e processos que promovam o experimentalismo institucional público responsável e sustentável nas atividades da Administração Pública Estadual. Parágrafo único. A Administração Pública Estadual poderá, mediante prévia justificativa, definir outros objetivos de fomento público à inovação tecnológica regional, uma vez demonstrada a relevância, a razoabilidade e a proporcionalidade dos novos objetivos propostos”.

que tenham esse objetivo, quer na ampliação real da efetividade do princípio participativo, como consequência da boa execução da parceria contratual firmada com o Estado.⁶⁸

Avançando na análise, a proposta normativa em foco prevê, em seu art. 6º, V, como princípio setorial específico regente das parcerias firmadas com o Estado, a participação cidadã na governança público-privada na gestão das mesmas, bem como, em seu inciso XII, o princípio da cooperação nas relações com as entidades intermédias privadas, tudo de modo a aprimorar o modelo de governança das parcerias administrativas em perspectiva.⁶⁹

A mencionada previsão principiológica, a respeito do princípio da participação administrativa, vai se densificar, na proposta normativa em tela, ao se estabelecer a estrutura de governança das parcerias, em seu art. 7º.⁷⁰ Nesse contexto, o art. 7º, I, cria um núcleo estratégico das parcerias, responsável pelas principais decisões envolvendo as parcerias entre

⁶⁸ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Anteprojeto de Decreto estadual que “Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a estrutura de governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo para a celebração de parcerias com entidades de inovação tecnológica, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019 e dá outras providências”. “Art. 5º O Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, por meio do Núcleo estratégico de parcerias com entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*, poderá, mediante prévia justificativa, definir outros objetivos de fomento público à inovação tecnológica, uma vez demonstrada a relevância, a razoabilidade e a proporcionalidade dos novos objetivos propostos, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 929/2019”.

⁶⁹ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Anteprojeto de Decreto estadual que “Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a estrutura de governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo para a celebração de parcerias com entidades de inovação tecnológica, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019 e dá outras providências”. “Art. 6º Sem prejuízo daqueles previstos no art. 4º, *caput*, da Lei Complementar nº 929/2019, são princípios orientadores das parcerias administrativas com as entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*: [...] V – Participação social na governança público-privada das parcerias administrativas com as entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*; [...] XII – Cooperação, preferencialmente eletrônica e digital, sempre que possível, com as entidades privadas, com e sem finalidade lucrativa, de modo a aprimorar a governança público-privada das parcerias administrativas com as entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*”.

⁷⁰ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Anteprojeto de Decreto estadual que “Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a estrutura de governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo para a celebração de parcerias com entidades de inovação tecnológica, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019 e dá outras providências”. “Art. 7º A estrutura de governança público-privada das parcerias administrativas firmadas com entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*, será composta pelos seguintes órgãos: I – Núcleo estratégico de parcerias com entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*; II – Comissão técnica de avaliação das propostas de parcerias com entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*; III – Comissão técnica de fiscalização da execução dos contratos de parcerias com as entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups* e IV - Conselho de mentoria público-privada de parcerias com entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*”.

o Estado e as entidades de inovação tecnológica, com a previsão de participação, no mencionado órgão, de 2 (dois) membros da sociedade civil, desde que tenham reputação ílibada e notório saber nas áreas de políticas públicas e/ou tecnologia e/ou inovação, sendo um titular e um suplente, consoante o seu art. 9º, V.

Ainda nesse contexto, as comissões técnicas de avaliação das propostas de parcerias, bem como as comissões técnicas de fiscalização dos contratos, previstas no art. 7º, II e III que, por força do princípio da participação administrativa, orientador da proposição normativa em exame, poderão contar, também, com representantes da sociedade civil.

Merece destaque também, em concretização ao princípio da participação administrativa, na forma do art. 7º, IV, a criação do conselho de mentoria público-privada das parcerias, formado integralmente por membros da sociedade civil, responsável, na forma do art. 12 da proposta normativa, pelas orientações consultivas das parcerias firmadas com Estado, desde que os seus componentes tenham reputação ílibada e notório saber nas áreas de políticas públicas e/ou tecnologia e/ou inovação, nomeados pela Chefia do Poder Executivo estadual.⁷¹

Ressalte-se, ainda, na perspectiva da participação administrativa, a possibilidade de o processo de seleção e contratação das entidades de inovação tecnológica, inclusive *startups*, ser deflagrado por meio de provocação da sociedade, por meio de pessoas naturais ou jurídicas, com ou sem finalidade lucrativa, de modo a impulsionar o Estado na seleção e contratação de soluções tecnológicas e inovadoras de interesse público, nos termos do art. 15 da proposta normativa em tela.⁷²

⁷¹ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Anteprojeto de Decreto estadual que “Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a estrutura de governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo para a celebração de parcerias com entidades de inovação tecnológica, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019 e dá outras providências”. “Art. 12 O Conselho de mentoria público-privada de parcerias com as entidades de inovação tecnológica, inclusive as *startups*, órgão colegiado componente da estrutura da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER, com competência opinativa não vinculante, prestará as orientações necessárias ao Poder Executivo Estadual e às citadas entidades que celebrarem parcerias com a Administração Pública, em todas as fases do processo de seleção e contratação disciplinadas por este Decreto, sempre que solicitado pelo Núcleo estratégico de parcerias, de modo a melhor desenvolverem seus testes, produtos e serviços”. Parágrafo único. O Conselho aludido por esse artigo será formado por 5 (cinco) representantes da sociedade civil, com reputação ílibada e notório saber nas áreas de políticas públicas e/ou tecnologia e/ou inovação e serão nomeados por Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual”.

⁷² ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Anteprojeto de Decreto estadual que “Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a estrutura de governança público-privada do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo para a celebração de parcerias com entidades de inovação tecnológica, nos termos da Lei Complementar nº 929/2019 e dá outras providências”. “Art. 15 O processo de seleção e contratação das entidades privadas de inovação tecnológica, inclusive

Sob outra perspectiva, a proposta normativa em análise, no que diz respeito à sua efetividade, ostenta alguns desafios e riscos, na linha do exposto na parte precedente do vertente trabalho, especialmente a necessidade de desenvolvimento de uma cultura participativa dos cidadãos e grupos sociais intermédios na gestão e controle das aludidas parcerias, notadamente porque essas participações não são remuneradas, o que pode gerar certo desestímulo participativo.

Ademais disso, como também visto na parte precedente desse trabalho, há um risco de participação seletiva e não ampliada, por parte tão somente dos segmentos sociais e econômicos mais organizados e que tenham interesse direto nas parcerias, podendo comprometer os interesses públicos subjacentes à celebração das mesmas. No mesmo contexto, a participação cidadã e das entidades sociais intermédias pode tornar as decisões mais complexas e demoradas, o que é preocupante, em vista da necessária celeridade que se espera na celebração e execução das parcerias voltadas ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, tão necessárias à gestão pública, diante da necessidade de implementação de uma administração pública eletrônica e digital.

Esses desafios e riscos, todavia, como demonstrado, são inerentes à dinâmica democrática pertinente a qualquer processualidade de participação administrativa e devem ser mitigados com a maior transparência, motivação e diálogo em todas as decisões públicas respectivas, em um ambiente, na maior medida possível, virtualizado e eletrônico, preferencialmente com acesso cidadão, em tempo real, das decisões adotadas.

Por fim, embora não se tenha previsão expressa nesse sentido, na proposta normativa em tela, é recomendável que a minuta de anteprojeto de Decreto ora examinado seja submetida à prévia consulta pública, de modo a ampliar o debate e, por conseguinte, a legitimidade democrática, na perspectiva da participação administrativa, pertinente à edição do futuro ato normativo pela Chefia do Poder Executivo estadual. Nada obstante a falta de previsão expressa acerca da consulta pública aludida, a mesma, além de ser uma decorrência do princípio constitucional da participação, que é também, como visto, direito fundamental dos cidadãos, pode ser extraída da inteligência sistêmica da própria normatividade, que estabelece, como visto acima, em seu art. 6º, V, o princípio da participação na governança das parcerias administrativas futuras a serem firmadas.

as *startups*, poderá ser instaurado: [...] III – Mediante requerimento de pessoa natural, jurídica ou de quaisquer entidades interessadas, inclusive *startups*, sendo indispensável a prévia demonstração da existência de problema estadual claro e previamente identificado, cuja solução a ser apresentada seja inovadora e envolva, preferencialmente, o uso de tecnologia”.

Pelo exposto, a despeito dos desafios e riscos mencionados, a proposta normativa em análise constitui avanço na disciplina da participação administrativa, especialmente no ordenamento setorial complexo inerente às parcerias administrativas contratuais de fomento à tecnologia e à inovação de interesse público, no relacionamento entre o Estado e as entidades privadas respectivas. Por tal razão, a mesma, uma vez aprovada, tem o forte potencial densificador da democracia participativa, na perspectiva da participação administrativa inerente às decisões públicas estatais relevantes no fomento ao desenvolvimento técnico e inovador de interesse público estadual.

5 Conclusões

O modelo de Estado Democrático de Direito, adotado pela Constituição da República de 1988, ao consagrar o princípio democrático, reforça a importância da ampliação dos processos e instrumentos de democracia participativa, como pressuposto para a realização prática da Constituição e do próprio constitucionalismo, especialmente a proteção, promoção, ampliação e efetivação dos objetivos constitucionais da República e dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Nesse sentido, como se pretendeu demonstrar, é grande a relevância do princípio da participação administrativa, razão pela qual deve o Estado, a partir de um juízo de ponderação dos interesses e valores em jogo, buscar uma decisão processualmente participativa, digital, dialógica, transparente, eficiente, consensual e otimizadora dos objetivos de interesses públicos que pretende alcançar, de modo que o princípio da participação se apresenta, contemporaneamente, como fator de juridicidade dos processos estatais e das decisões públicas daí decorrentes.

A despeito das complexidades, desafios e riscos estudados, a proposta normativa em análise constitui avanço na disciplina da participação administrativa, especialmente no ordenamento setorial complexo inerente às parcerias administrativas contratuais de fomento à tecnologia e à inovação de interesse público, no relacionamento entre o Estado e as entidades privadas respectivas. Por tal razão, a mesma, uma vez aprovada, tem o forte potencial densificador da democracia participativa, na perspectiva da participação administrativa inerente às decisões públicas estatais relevantes no fomento ao desenvolvimento técnico e inovador de interesse público estadual.

Participatory democracy from the perspective of administrative participation: a proposal for a public-private governance structure of digital administrative partnerships between Government and startups

Abstract: This article intends to revisit the principle of administrative participation according to the model of Democratic State of Law adopted on Brazilian's Constitution first article. Therefore, on the first part, we aim to investigate the fundamentals of participatory democracy, in the face of Democratic's State of Law paradigm, in order to better understand the current context in which administrative participation is included. On the second part, the principle of administrative participation is investigated, covering its main contemporary aspects. On the third part, it will be investigated the legality of the Decree's preliminary draft, that seeks to insert, in the governance structure of partnerships between the State and state technological innovation entities, citizen participation in relevant public decisions inherent to technological and innovative development. This providence intends to verify how the aforementioned proposal has the potential to make the principle of administrative participation come true.

Keywords: Fundamental rights. Constitutionalism. Democracy. Rule of Law. Participation. Public management.

Referências

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução: Ivone Castilho Benedetti. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARZOTTO, Luis Fernando. *A democracia na constituição*. Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14.449-DF*. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgado em 23.06.2010. *Informativo de Jurisprudência do STJ*, n. 440, jun. 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15436657/mandado-de-seguranca-ms-14449-df-2009-0121819-3-stj/relatorio-e-voto-15436659>. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.416*. Relator p/ o ac.: Min. Ricardo Lewandowski. J. em 12.12.2012. DJE de 14.10.2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807600/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2416-df-stf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venancio Majer. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

DALTON, Russel J.; BÜRKLIN, Wilhelm; DRUMMOND, Andrew. Public opinion and direct democracy. *Journal of democracy*, Washington, v. 12, n. 4, p. 142-151, out. 2001.

DE MORAIS, Jose Luis Bolzan. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

DE MORAIS, José Luis Bolzan; LOBO, Edilene. Las nuevas tecnologías y el actual modelo comunicacional en las elecciones brasileñas de 2018. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios (coord.). *Constitucionalismo: un modelo jurídico para la sociedad global*. Tradução: Alfonso de Julios Campuzano. Espanha: Editorial Aranzadi, 2019. p. 465-497.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Lei Complementar nº 929, de 2019*. Mensagem nº 179/2019 - Institui instrumentos e procedimentos para o fomento às parcerias entre o Estado do Espírito Santo e as entidades privadas de inovação tecnológica regional. Vitória: Governo Estadual, 2019. Disponível: http://www3.al.es.gov.br/spl/processo.aspx?id=80317&estatistica_resultado=4&temas=1. Acesso em: 29 abr. 2021.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Processo administrativo nº 87264960/2019. Interessada: Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Traducción: Manuel Martínez Neira Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FONT Y LLOVET, Tomás. Desarrollo reciente de los instrumentos de la administración consensual en España. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 363-382.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O homem e a política*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. O direito de petição no controle dos vícios dos editais de licitações. In: CHEIM JORGE, Flávio; ABELHA, Marcelo (coord.). *Direito processual e a Administração Pública*. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2011. p. 1-15.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. A licitação como instrumento da regulação jurídico-econômica no âmbito do Estado: exame da juridicidade da fixação, nos editais de licitações para obras e serviços, da absorção, pelos parceiros privados da Administração Pública, de mão de obra formada por presidiários. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, v. IX, ano 2010, p. 179-244. Disponível em: https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publica%C3%A7%C3%B5es/Revista%20PGE/PGE_09_editado.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. Parcerias administrativas digitais para a inovação na gestão pública: uma proposta de marco regulatório operacional no âmbito do Estado. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano XXI, n. 119, p. 41-59, set./out. 2019.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; SADDY, André; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito público das startups*. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. (Prelo).

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p. 104-143, jan./mar. 2007.

TAVARES, André Ramos. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79-103, jan./mar. 2007.

Recebido em: 08.07.2021

Aprovado em: 26.11.2021

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEDRA, Adriano Sant'Ana; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Democracia participativa na perspectiva da participação administrativa: uma proposta de estrutura de governança público-privada das parcerias administrativas digitais entre o Estado e as *startups*. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 130, p. 229-253, nov./dez. 2021.
