

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabio Fernandes Neves Benfatti; Gabrielle Scola Dutra; Zélia Luiza Pierdoná. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-146-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalhos “DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III”, coordenado pelos professores Fábio Fernandes Neves Benfatti, Gabrielle Scola Dutra e Zélia Luiza Pierdoná, no âmbito do VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, evento organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne as pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área do Direito, com a temática central: Direito, Governança e Políticas de Inclusão, realizado entre os dias 24, 25, 26 e 27 de junho de 2025.

As pesquisas desenvolvidas no âmbito das políticas públicas e dos direitos sociais desempenham papel fundamental na formulação, implementação e avaliação de ações governamentais voltadas à promoção da justiça social e à redução das desigualdades.

As apresentações do GT foram organizadas em três blocos temáticos, nos quais os autores tiveram a oportunidade de expor suas pesquisas. Cada bloco foi encerrado com um espaço destinado ao debate, permitindo a troca de ideias, questionamentos e contribuições por parte dos participantes. Essa dinâmica favoreceu a ampliação do diálogo acadêmico, o aprofundamento das reflexões e o enriquecimento coletivo das discussões propostas.

A seguir, apresenta-se a descrição dos artigos apresentados em cada um dos blocos:

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E OMISSÃO ESTRUTURADA: O ESTADO E A (IN) VISIBILIDADE DE MULHERES EM TERRITÓRIOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS” (Autoria: Luana Cristina da Silva Lima Dantas) propõe uma análise

O artigo “POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIO - JUDICIALIZAÇÃO E GOVERNANÇA: DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS” (Autoria: Adriana Silva Tanisue) analisa os desafios institucionais enfrentados pelas comunidades quilombolas no processo de certificação e titulação de seus territórios, com foco na judicialização e na governança das políticas públicas relacionadas.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA PESSOAS AUTISTAS NO BRASIL” (Autoria: Suellen Gardenia Santos Bastos) aborda a inclusão escolar de crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a partir de uma análise dos desafios complexos, envolvendo aspectos legais, pedagógicos, estruturais e atitudinais.

O artigo “DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO NEOLIBERALISMO: NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS E DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO” (Autoria: Bruno Luiz Sapia Maximo e Marlene Kempfer) parte de uma leitura sistemática da Constituição de 1988 para defender que é possível a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, nos termos do artigo 174 da Constituição, por meio da celebração de negócios jurídicos sustentáveis, com empresas que possuam responsabilidade social. Dessa forma, Estado e empresas atuarão em busca da concretização de direitos sociais, imprescindíveis para a realização do direito humano ao desenvolvimento.

O artigo “INTERVENÇÃO NORMATIVA E DE INCENTIVO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA, DIREITO SOCIAL À MORADIA E A SEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO” (Autoria: Karina Costanzi Fernandes e Marlene Kempfer) defende que é imprescindível garantir às pessoas a titulação com registro imobiliário, nos termos previstos na Lei nº 13.465/2017, o que representa uma intervenção normativa e de incentivo (art. 174 da Constituição Federal de 1988), fundamental para a inclusão no sistema econômico, com real possibilidade de realizar justiça social.

O artigo “CONCENTRAÇÃO URBANA - AMÉRICA LATINA, CARIBE E BRASIL: O CONFRONTO MORADIA X HABITAÇÃO - CONTORNOS DA PERIFERIA SOCIAL” (Autoria: Rogério Luiz Nery Da Silva e Pedro Rogério Gomes Nery da Silva) tem como objetivo provocar uma reflexão entre a situação urbana latino-americana/caribenha e o contexto do Brasil atual, com vistas a equacionar soluções às fragilidades do espaço urbano para atendimento das necessidades diretas e indiretas de habitação, mediante a adoção de políticas públicas específicas ou conexas de médio prazo.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DIGITAL: A CONSTITUIÇÃO COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA” (Autoria: Beatriz Soares Ferreira Braga) analisa os desafios jurídicos e institucionais associados à incorporação da inteligência artificial (IA) no setor público brasileiro, destacando a necessidade de um marco regulatório compatível com os princípios constitucionais. A crescente utilização de algoritmos em políticas públicas, aliada à coleta massiva de dados, apresenta riscos à privacidade, à equidade e à transparência, exigindo uma resposta normativa que vá além da regulação técnica.

O artigo “A POLÍTICA PÚBLICA DE GRATUIDADE DOS REGISTROS DE NASCIMENTO E ÓBITO COMO GARANTIDORA DE CIDADANIA NO BRASIL” (Autoria: Monica Olivo , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) verifica o papel da política pública de gratuidade universal dos registros de nascimento e óbito como garantidora de cidadania.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES A PARTIR DA TEORIA DE CAPACIDADES E LIBERDADE DE AMARTYA SEN” (Autoria: Emanoele Cristina da Silva Carraro , Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Luciane Aparecida Filipini Stobe) parte da premissa de que integrar imigrantes em um novo país é um desafio que abrange fatores sociais, econômicos e culturais. Este artigo adota como fundamento teórico o papel da teoria das capacidades e liberdade de Amartya Sen, como um elemento essencial

O artigo “ALÉM DO TETO: DIREITO À MORADIA COMO DIREITO DA PERSONALIDADE E SUA EFETIVAÇÃO DIANTE DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO” (Autoria: Dirceu Pereira Siqueira e Isabela Teixeira de Menezes Reino) examina o direito à moradia como direito da personalidade e sua efetivação frente ao déficit habitacional brasileiro. Através da análise secundária dos dados do relatório "Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019" da Fundação João Pinheiro, investiga-se como os componentes do déficit habitacional revelam violações aos direitos da personalidade dos indivíduos afetados.

O artigo “FILHOS DA MORTE: PROTAGONISTAS DO CICLO DA VIOLÊNCIA E A (IN) EFICÁCIA DA LEI COMO PROTEÇÃO AOS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO” (Autoria: Elaine Cristina Vieira Brandão e Ilton Garcia Da Costa) analisa o crime de feminicídio, com vistas a apontar os impactos desse crime no Brasil, com relação às suas vítimas indiretas: os órfãos do feminicídio – filhos da morte, vulnerabilizadas e invisibilizadas pela atenção do Estado e de parte da sociedade, o que as colocam como protagonistas do ciclo de violência ao qual estão inseridos, perpetuando de maneira progressiva esse grave problema social em nosso país.

O artigo “CADEIA PRODUTIVA DO AÇAÍ: DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO PECONHEIRO ÀS MUDANÇAS NA RELAÇÃO DE TRABALHO E FAMILIAR OCACIONADOS PELA GLOBALIZAÇÃO DO FRUTO” (Autoria: Arielle Bianka dos Santos Calumby, Francisco Sérgio Silva Rocha e Valena Jacob Chaves) analisa os impactos da globalização na cadeia produtiva do açaí, destacando a precarização do trabalho dos peconheiros e as transformações nas dinâmicas familiares das comunidades ribeirinhas do Pará. Tradicionalmente consumido de forma local, o açaí tornou-se um produto de interesse global, o que intensificou a exploração dos trabalhadores e gerou mudanças sociais significativas.

O artigo “POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO

Gabriel Antinolfi Divan) aborda a problemática da fundamentalidade dos chamados “direitos sociais” em termos constitucional, em confronto com a lógica neoliberal, que lhe serve de entrave. O texto focaliza uma duplicidade de efeitos e visualização dessa lógica neoliberal, que se apresenta de forma biunívoca, tanto como ideologia governamental minimalista e precarizante como quanto discurso de subjetividade, forjando novas formas de cidadania.

O artigo “DESENVOLVIMENTO HUMANO, SOCIEDADES DESIGUAIS E DIREITOS HUMANOS” (Autoria: Anna Paula Bagetti Zeifert, Vitória Agnoletto e Eduardo Franco da Rosa) analisa as vulnerabilidades que afligem parcela significativa da população brasileira, o que requer uma avaliação que possa conduzir a uma compreensão dos motivos, dimensões e consequências, de maneira a orientar a formulação de políticas sociais que possam colaborar na sua mitigação.

O artigo “A EFETIVAÇÃO DAS NORMAS SOBRE DIREITOS SOCIAIS PELO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR” (Autoria: Thiago Phileto Pugliese) discute o papel do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal, na democratização do acesso aos direitos sociais, e em que medida essa atuação pode ser considerada legítima, sob a ótica do conceito de constitucionalismo transformador. Busca, ainda, compreender o papel dos Poderes Estatais e apresentar condições, para que se possa falar em convergência no desempenho de suas funções típicas, que concretizem os comandos constitucionais em larga escala.

O artigo “A PRECARIEDADE NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: POLÍTICAS PÚBLICAS, PROTEÇÃO DE DADOS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DIREITO” (Autoria: Daniel David Guimarães Freire) analisa criticamente a interseção entre capitalismo da precariedade, inteligência artificial (IA), proteção de dados e Direito. A partir das contribuições teóricas de Albená Azmanova e Slavoj Žižek, discute como a precariedade socioeconômica, antes restrita a grupos marginalizados, tornou-se um traço estrutural das

considerado um governo de muitos. A participação efetiva ou inclusão real no processo decisório é constatada quando a população tem suas necessidades atendidas. Para traçar o cenário de evolução desses direitos, é apresentado um resumo histórico das previsões nas sete constituições brasileiras.

O artigo “ENTRE O PASSADO E O PRESENTE: A EXCLUSÃO HISTÓRICA DOS CIGANOS E O DIREITO À MORADIA” (Autoria: Jéssica Andrade Santiago e Thais Novaes Cavalcanti) apresenta a história cigana, juntamente com a origem do racismo por eles enfrentados, desde o início do nomadismo. Além disso, pretende mostrar qual é a situação atual desta etnia e se a Constituição Federal de 1988, com os direitos fundamentais, especialmente o de moradia, está tendo plena eficácia, alcançando essa etnia, historicamente marginalizada pela sociedade não-cigana.

O artigo “A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DA PROCURADORIA PÚBLICA PARA ALÉM DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL OU DA FASE DE CONTROLE” (Autoria: Emerson Affonso da Costa Moura) problematiza a atuação da procuradoria municipal, no que se refere às políticas públicas, defendendo o redimensionamento do papel estrito de advocacia estatal de defesa dos interesses do ente público, para, no exercício de suas funções de consultoria e assessoria, contribuir com as demais etapas do ciclo de políticas públicas na concretização dos bens e valores da ordem constitucional plural, no Estado Democrático de Direito.

O artigo “DESIGUALDADES SOCIAIS E IDENTIDADE: COMPREENDENDO O PAPEL DOS INDICADORES SOCIAIS DO BRASIL NA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA” (Autoria: Kenza Borges Sengik , Marcus Geandré Nakano Ramiro) apresenta uma análise da identidade, num contexto de um país com desigualdades multidimensionais. Os índices sociais comprovam as desigualdades sociais no Brasil, de modo que é imperioso observá-los ao estudar a temática “identidade”.

Zélia Luiza Pierdona

Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE)

A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DA PROCURADORIA PÚBLICA PARA ALÉM DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL OU DA FASE DE CONTROLE

THE ROLE OF INSTITUTIONS IN PUBLIC POLICIES: THE ROLE OF THE PUBLIC ATTORNEY'S OFFICE BEYOND JUDICIAL REPRESENTATION OR THE CONTROL PHASE

**Emerson Affonso da Costa Moura
Vanessa de Carvalho Schuerz**

Resumo

Busca o presente trabalho problematizar a atuação da procuradoria municipal no que se refere às políticas públicas para além do papel tradicional de representação do ente local em sede de controle judicial. Pretende afirmar que o papel da procuradoria pública enquanto instituição que integra o arco de órgãos constitucionais ao qual foram atribuídos o papel de funções essenciais à justiça pressupõe o redimensionamento do papel estrito de advocacia estatal de defesa dos interesses do ente público para o exercício de suas funções de consultoria e assessoria com a expertise necessária para contribuir com as demais etapas do ciclo de políticas públicas na concretização dos bens e valores da ordem constitucional plural no Estado Democrático de Direito. Para tanto, a pesquisa inicialmente identifica o papel da procuradoria municipal no arranjo proposto pela Constituição Federal, para após apontar como as instituições jurídicas podem ser analisadas a partir do papel desenvolvido nas políticas públicas e, por fim, determinar que o exercício das funções de assessoria e consultoria das procuradorias pode conduzir à uma participação efetiva em etapas das políticas públicas como a formação da agenda, da elaboração e da implementação das políticas públicas.

Palavras-chave: Procuradoria municipal, Políticas públicas, Ciclo, Assessoria, Consultoria

Abstract/Resumen/Résumé

This work seeks to problematize the performance of the municipal prosecutor's office with

determines that the exercise of advisory functions and consultancy from prosecutors' offices can lead to effective participation in stages of public policies such as the formation of the agenda, the elaboration and implementation of public policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal prosecutor's office, Public policy, Cycle, Advice, Consultancy

1 INTRODUÇÃO

A Carta Magna de 1988 reestabelece após a redemocratização os pilares de uma ordem político-jurídica voltada à concretização da justiça social como um dos compromissos institucionais necessários para a busca de um desenvolvimento socioeconômico pautado na proteção e promoção de valores plurais de uma ordem democrática e no dimensionamento da pessoa humana como eixo central deste modelo de constitucionalismo insurgente.

Na busca pela realização dos bens e valores constitucionais estabelece junto a carta de princípios, objetivos, direitos e garantias em sua parte dogmática, a estruturação de um sistema sólido e igualmente plural de instituições formais através da formação de entes políticos dotados de poderes públicos e órgãos constitucionais especializados.

Oriunda de um contexto inegável de violação maciça de direitos humanos, a Constituição Federal de 1988 resguarda, em especial, a promoção da Administração da Justiça, com a recuperação das garantias, ampliação de competências e formação de um sistema de controle dos entes públicos com centralidade do papel do Poder Judiciário.

Resguardando na historicidade do papel das instituições de apoio na promoção dos valores republicanos e democráticos, o texto constitucional articula em órgãos autônomos e acessórios, funções primordiais para a realização do eixo da justiça, redimensionando o papel da advocacia tradicionalmente representativa estatal para uma função de advocacia pública.

Neste viés, em que pese a ordem jurídico-constitucional tenha consagrado as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, a advocacia pública ainda tem colaborado precipuamente no que tange ao controle judicial, portanto, *ex postem* na tomada de decisão estatal, o que representa uma atuação limitada do seu papel capital.

Tal questão assume relevo especial, no que se refere às políticas públicas, já que enquanto planos ou programas de ação governamental se sujeitam à modelagem da tomada de decisão por um lado pelos agentes políticos e atores sociais na formação e definição da agenda e, por outro, no planejamento e execução pela burocracia administrativa.

Reconhecer que na técnica de separação dos poderes com a especialização funcional utilizado no modelo ocidental de Estado Republicano, a formação das instituições pressupõe a atribuição de competências próprias e a formação de uma expertise importa no reconhecimento que a procuradoria pública pode assumir importante colaboração nas políticas públicas.

Busca o presente trabalho problematizar a atuação da procuradoria pública, em específico, municipal, no que se refere às políticas públicas. Pretende verificar se há a

possibilidade de delimitação de funções para além do papel tradicional de representação posterior do ente local em sede de controle judicial.

Tem-se como hipótese inicial, que o papel da procuradoria pública enquanto instituição que integra o arco de órgãos constitucionais ao qual foram atribuídos o papel de funções essenciais à justiça pressupõe o redimensionamento do papel estrito de advocacia estatal de defesa dos interesses do ente público.

Aduz-se a possibilidade que o exercício de suas funções de consultoria e assessoria com a expertise necessária que possui, possa contribuir com as demais etapas do ciclo de políticas públicas na concretização dos bens e valores da ordem constitucional plural no Estado Democrático de Direito.

Para tanto, a pesquisa inicialmente identifica o papel da procuradoria municipal no arranjo proposto pela Constituição Federal, para após apontar como as instituições jurídicas podem ser analisadas a partir do papel desenvolvido nas políticas públicas. Procura-se fixar os elementos necessários para debate.

Por fim, o trabalho determina que o exercício das funções de assessoria e consultoria das procuradorias pode conduzir à uma participação efetiva em etapas das políticas públicas consideradas à partir do tradicional ciclo de políticas públicas como a formação da agenda, da elaboração e da implementação dos planos governamentais.

Adotar-se-á como método de abordagem na pesquisa, o método dedutivo de forma que o raciocínio jurídico é construído a partir de uma série de premissas que encadeadas logicamente permitem deduzir de forma válida uma inferência, no caso, o redimensionamento do papel da procuradoria municipal.

Quanto ao método de procedimento, parte-se de um método estruturalista de modo que a investigação buscará compreender o objeto a partir dos elementos que o compõe e das relações que se articulam, no caso, que as competências da procuradoria municipal não se limitam à representação e tão pouco são exercidas apenas no momento de controle.

Por fim, como método de interpretação, a pesquisa combina o método sistemático e lógico, no caso, que a atuação da procuradoria municipal não pode ser tida deslocada de sua estruturação como órgão constitucional e das finalidades que o orientam e, portanto, pode se extrair o papel específico nas políticas públicas.

2 A PROCURADORIA MUNICIPAL COMO INSTITUIÇÃO E FUNÇÃO ESSENCIAL NO ARCO DA JUSTIÇA

O funcionamento de um Estado¹, ao menos, no modelo republicano na forma ocidental ao qual conhecemos pressupõe a existência e perpetuação de instituições, com a transmissão do poder social organizado político e juridicamente para agentes que exercem suas competências especializadas para atendimento da finalidade da sociedade política organizada².

Neste sentido, a própria estruturação da sociedade política na figura do Estado – a fórmula vitoriosa das revoluções liberais modernas na estruturação do Estado Liberal e de Direito – garante a faculdade autodeterminativa de fixar a sua organização política-jurídica através da definição de poderes, na competência de seus órgãos e agentes³.

Essa organização político-jurídica tem sentido dúplice, por compreender estrutura e funcionamento, órgãos e atribuições, que se alinham à finalidade pretendida, na divisão em entes e por meio de funções específicas. Desta forma, que o Poder do Estado assume uma acepção orgânica, que permite uma separação orgânica e funcional do seu exercício⁴.

¹ Não se trata de objeto de análise do presente estudo, o Estado em toda sua extensão e os institutos que o delineiam, mas utilizando as palavras de HANS KELSEN, o Estado delimitado no que concerne aos institutos relativos que se deseja analisar, no caso, suas instituições em sua especialização funcional. Para um exame atento, consulte-se: LASKI, HAROLD J. *El Estado Moderno: sus instituciones políticas y económicas*. Traducción, prólogo y notas Teodor Ginzález García. Barcelona: Libreria Bosch, 1932. HELLER, Hermann. *Teoría Del Estado*. 1. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1942. KELSEN, Hans. *Teoría General Del Estado*. Mexico: Editora Nacional, 1959. JELLINEK, Georg. *Teoría General Del Estado*. Traducción Fernando de Los Rios. Bueno Aires: Editorial Albatros, 1973. GROPPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. Tradução Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1962. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Tradução da Edição Portuguesa. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

² MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Tradução da Edição Portuguesa. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 19.

³ MIRANDA, Jorge. Op. cit. p. 218.

⁴ Designada, por MONTESQUIEU, em sua obra O Espírito das Leis, a divisão dos poderes, em Legislativo, Executivo e Judiciário, correspondem a funções, encontrando-se antecedente, ainda, que por menor, ou incompleto, nos estudos desde ARISTÓTELES até JOHN LOCKE, são objetos de análise nas obras de JELLINEK, DUGUIT, HANS KELSEN, GEORGES BURDEAU e MARCELO CAETANO. JELLINEK, utiliza como critérios fundamentais, para definir os poderes, os fins do estado, jurídicos e culturais, e os meios, abstratos e concretos. Assim, a função legislativa, é a realização de qualquer dos fins por meios das regras abstratas, a jurisdicional, do fim jurídico através dos atos concretos e a administrativa, a realização do fim cultural por ato concreto. Considera, ainda, a existência de funções extraordinárias, e da existência de uma atividade livre e vinculada, em cada uma das funções. DUGUIT, opta, pelo critério dos atos. Têm-se, a função legislativas, como feitura dos actos-regra, a função administrativa a prática dos atos condição, de atos subjetivos e dos atos materiais, para assegurar o funcionamento de um serviço público e a função jurisdicional é a resolução de questões de direito. Devido HANS KELSEN identificar o Estado com a ordem jurídica ou com a sua unidade, as funções do Estado são apenas funções jurídicas e a função corresponde a cada um dos graus ou modos de realização da ordem jurídica. Definem-se as funções, para GEORGES BURDEAU, não tanto pela natureza quanto pelo objeto dos atos. São duas as funções fundamentais: a governamental e a administrativa, sendo aquela incondicionada, criadora e autônoma. A função governamental, divide-se em legislativa e governamental e a função administrativa, em administrativa, propriamente dita, jurisdicional e regulamentar. MARCELO CAETANO, na Teoria Integral das Funções do Estado, busca abranger todas as categorias de funções e de atos a partir da distinção entre funções jurídicas e não jurídicas. São funções jurídicas, as de criação e execução do Direito e compreendem a função legislativa (criação do direito estatal) e a executiva, sendo nesta duas modalidades – jurisdicional (caracterizada pela imparcialidade e pela passividade) e administrativa (caracterizada pela parcialidade e pela iniciativa). São funções não jurídicas, as que não têm conteúdo jurídico, e desdobram-se em função política (de conservação da sociedade política e de definição e prossecução do interesse geral) e em função técnica (produção de bens e prestação de serviços). MIRANDA, Jorge. Op. cit. p. 234

A tradicional tripartição de poderes e funções, entretanto, não reflete a extensão das atividades exercidas pelos Estados Republicanos, de forma que se insere em tal articulação outras pessoas administrativas junto aos entes políticos, bem como, órgãos constitucionais aliados aos poderes públicos

Desta forma, o arranjo jurídico triparte das funções estatais, não expressa a existência não somente de outras finalidades, mas igualmente outras instituições e, portanto, forças políticas que existem na configuração estatal e assumem papel importante no controle do exercício do poder pelo Estado, que é o fundamento desta própria técnica de separação.⁵

Inegável, que a instituição dos órgãos constitucionais pela Carta Magna de 1988 representa o reconhecimento de forças políticas existentes no jogo democrático – ainda que não organizada sobre tais formas – e um *thelo* evidenciado de garantir a promoção da justiça social através de instituições representativas dos interesses da sociedade.

Não se trata de objeto desta pesquisa analisar as funções essenciais à justiça, porém, destacar que para além de um texto constitucional de um Estado Liberal, a Carta Magna por representar os pilares de um Estado Social busca com tais instituições a promoção de justiça distributiva com aperfeiçoamento de instrumentos de cidadania⁶.

Por esta razão, pode-se referir como arco público o modo de produção do sistema de justiça na Constituição Federal de 1988, já que consolida junto aos poderes orgânicos, algumas funções essenciais, permitindo com a coordenação harmônica com tais órgãos, a busca do acesso à uma ordem jurídica justa superando o acesso assimétrico à função judicante.

No que tange a advocacia pública é de histórico recente a separação da função de defesa dos interesses imediatos da sociedade pelo Ministério Público, da tutela dos interesses mediatos da sociedade pela Advocacia Pública, que tristemente é ainda confundida com representação judicial estatal.

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seus artigos 131 e 132, a advocacia pública como instituição e estabelece, com efeito, as suas tarefas, a saber: a representação judicial dos entes federativos e a prestação de consultoria ao poder executivo. Porém, seu *mister* inicial não pode ser considerado em uma exegese literal do texto constitucional.

Enquanto função essencial de justiça, a advocacia pública não se limita a tutela dos interesses do ente estatal propriamente dito – o que se convencionou chamar de interesse público

⁵ VERDÚ, Lucas Pablo; CUEVA, Pablo Lucas Murillo de la. Manual de Derecho Político. Volumen I: Introducción Y Teoría Del Estado. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2005. p. 181.

⁶ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Funções essenciais à Justiça: a jurisdição e a cidadania na Constituição federal de 1988. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998, p. 128.

secundário – mas a promoção dos interesses da coletividade, que não necessariamente coincide com a vontade ou direção política dada pelos agentes eleitos no processo majoritário.

Embora tenda a Constituição Federal a estruturação orgânica e, portanto, institucional da advocacia pública, não se refere, propriamente dita, a procuradoria no âmbito dos municípios, algo que na técnica constitucional se repete quanto a questão dos bens municípios e leva a importante anotação da doutrina sobre de fato a autonomia político-adm municipal⁷.

Coube a norma processual civil⁸ prever a representação judicial municipal na figura da procuradoria, porém, admitindo a representação na figura de seu prefeito ou por associações de representação municipal, o que poderia conduzir a incorreta conclusão da desnecessidade da figura da advocacia pública em âmbito local.

A partir de uma interpretação sistematizada – tal qual proposta no regime de bens públicos do município a partir de critério residual e da aplicação do princípio da preponderância de interesses – de forma a reconhecer o caráter de órgão constitucional e, portanto, a sua conformação constitucional do núcleo da advocacia pública na promoção da Justiça.⁹

Inserir a procuradoria municipal como instituição destinada à função essencial da justiça importa na admissão, que o advogado do ente local igualmente tutela interesses públicos e não apenas estatais, exercendo uma função social, de proteger mais do que interesses perenes do representante eleito, mas as finalidades da sociedade organizada.¹⁰

Tal definição do *munus publico* que orienta teleologicamente tal instituição importa na admissão, por um lado, que a estruturação como órgão constitucional – e, portanto, autônomo, visa garantir a sua atuação independente em relação ao poder executivo – e, por outro lado, que as atribuições à ela imposta são destinadas à colaboração na Administração da Justiça.

Neste ponto, não se pode considerar de forma reducionista que as funções essenciais à Justiça, se limitam somente a atuação perante o Poder Judiciário no âmbito do processo judicial, mas ao revés, as competências atribuídas ao Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública ou Privada apontam atuação perante a Administração Pública.

Pretende o constituinte, portanto, garantir que a promoção da justiça social como objetivo fundamental expresso do texto constitucional ocorra perante as próprias pessoas

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 474-476.

⁸ BRASIL, Lei Federal nº 13.105 de 16 de março de 2015. Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: III - o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada;

⁹ Sobre o tema, vide: TAVARES, Gustavo Machado; REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. Advocacia pública como função essencial à justiça e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

¹⁰ NEVES, André Luiz Batista. Advocacia Pública: problemas e soluções. In: PAIVA, Mário Antônio Lobato de (Coord.). A importância do advogado para o direito, a justiça e a sociedade. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 53.

estatais com seus poderes e órgãos, de modo a garantir que o exercício de suas competências observem os bens e valores da sociedade política e juridicamente organizada.

No que tange a decisão administrativa isto abrange não apenas a sua densificação no âmbito da organização administrativa relativa aos serviços públicos, intervenção do Estado na ordem patrimonial, econômica ou social, mas o próprio processo de escolha pelos agentes políticos na formação das políticas públicas.

O tema será visto a seguir.

3 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES JURÍDICAS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser tidas como um direcionamento para o efetivo combate de um problema público, destinando-se à prestação ou abstenção de uma conduta, dotada de elementos fundamentais, que são: intencionalidade pública e resposta ao problema. De modo geral, é a atenção pública voltada à resolução de uma problemática que atinge a coletividade.¹¹

Sob uma perspectiva institucional e considerando as missões constitucionais, a tarefa de elaboração e implementação de políticas públicas podem ser atribuídas às instituições, em específico, de poder público, sem que isto ignore que agentes privados possam influenciar seu desenho e execução, mas implementá-las é uma tarefa estatal.¹²

Tradicionalmente se articulam as instituições às respectivas funções, igualmente, nos processos que envolvem os programas governamentais. Neste passo, o ciclo das políticas públicas é uma forma sistemática de observar o desenvolvimento dessas prestações estatais, segmentando em etapas que permitam uma observação sistemática de cada uma de suas fases.

Embora haja distintos modelos, pode-se considerar como fases das políticas públicas para efeitos deste texto, a sua divisão em quatro grandes etapas, a saber, a definição do problema público, a inclusão na agenda pública, a tomada de decisões políticas, a implementação e a avaliação dos planos governamentais.¹³

Assim, aprioristicamente restringem-se a função política do Governo por se tratarem de atos decisórios que implicam na fixação de metas, diretrizes ou planos governamentais.

¹¹ SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹³ HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Análisis de Políticas Públicas. Edición em formato digital. Madrid, Espanha: Tecno, 2013.

Todavia, conforme insertas no quadro dinâmico de ação estatal, informadas por elementos de *expertise* e dependentes da *estrutura burocrática*, alçam a esfera da função administrativa.¹⁴

Por conseguinte, a Administração Pública exerce um papel relevante na elaboração, execução e implementação das políticas públicas, permitindo na sua coordenação com os poderes orgânicos e a articulação dos elementos complexos do sistema – estrutura, recursos e pessoas – um maior grau de efetividade da ação governamental.¹⁵

Excluído aqueles que não admitem controle das políticas públicas, a literatura científica reconhece e a prática jurídica confirma a intervenção do Poder Judiciário neste processo, porém, claro com condicionamento, com a definição de eixos analíticos que se aproximam com o debate norte americano na chamada *political questions doctrine*.¹⁶

No ciclo de políticas públicas reserva-se tradicionalmente esferas de competências das instituições de forma estática, a saber, ao governo a definição do problema e inclusão na agenda, a burocracia o planejamento e execução e ao Poder Judiciário a avaliação dos planos governamentais¹⁷, o que impactaria no momento de atuação da Advocacia Pública.

Se considerada de forma delimitada e equivocada que compete à advocacia municipal precipuamente a representação judicial dos interesses do governo local, uma vez que o Poder Judiciário apenas faz o controle posterior das políticas públicas, a atuação das procuradorias se limitaria a defesa em juízo em matéria de políticas públicas.

Isto importaria admitir que apenas em caso de ilegalidades observadas após a implementação da política pública atrairia a competência do Poder Judiciário e, portanto, da

¹⁴ Neste sentido, corresponde ao que se chama de função administrativa de ordenamento social, disciplinando as relações jurídicas voltadas à realização concreta, direta e imediata das normas constitucionais em vista a realização do bem-estar social. BUCCI, Maria Paula Dallari. Ob cit., p. 249. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 489-491.

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Ob cit., p. 249. Neste sentido, as políticas públicas coordenadas por agentes com a participação democrática e respeito às redes sociais, garantindo os arranjos institucionais adequados e a deliberação popular nas decisões, viabilizam o desenvolvimento da sociedade. Sobre o tema, vide: SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas. In: LEAL, Rogerio Gesta; ARAUJO, Luiz Ernane Boresso de. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. t. II, em especial p. 446-456.

¹⁶ Em breve síntese, é possível definir ao menos três vertentes sobre os limites da intervenção judicial na ação governamental: segundo uma concepção toda e qualquer questão pode ser analisada pelo Poder Judiciário, pois a Constituição não outorgou nenhuma função com exclusividade aos poderes; outra considera que a intervenção judicial apenas ocorrerá quando necessária à preservação de um princípio constitucional; por fim, uma concepção vislumbra que no controle devem ser tidos aspectos como a dificuldade de acesso a informações técnicas, uniformização das decisões e outras políticas de governo. Vide: TRIBE, Laurence H. *American constitutional law*. 2. ed. New York: The Foundation Press Inc, 1998.

¹⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

atuação da advocacia pública deixando ao campo da ampla discricionariedade do Governo e da Administração Pública a tomada de decisão em matéria de programas governamentais.

Não se ignora as dificuldades relativas ao controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário de ordem *financeira, econômica, técnica, administrativo e processual*¹⁸, porém, isto não condiciona a atuação dos órgãos constitucionais na Administração da Justiça e, por conseguinte, no que se refere às políticas públicas.

O Ministério Público, tem atuado majoritariamente em solicitar ao poder público a implementação de políticas públicas ou, quando já implementadas e entendidas por ele como insuficientes, assume a tarefa de levá-las à apreciação judicial na qualidade de advogado da sociedade.¹⁹

Igualmente, a defensoria pública tem atuado de forma a garantir que os planos e programas governamentais ainda que produzidos no âmbito de um processo político majoritário não exclua os invisíveis garantindo que seus hipossuficientes integrem a planificação das políticas estatais para atendimento dos seus direitos constitucionais.²⁰

Por fim, a Ordem dos Advogados do Brasil tradicionalmente atuou de forma política garantindo que os programas governamentais não apenas observassem os ditames da ordem legal e democrática, ainda, que em tempo de regime ditatorial, mas igualmente, utilizam instrumentos administrativos e judiciais de fiscalização e intervenção nas ações públicas.²¹

A atuação da advocacia pública desta feita não estará condicionada a intervenção do Poder Judiciário e, tão pouco, a mera representação extrajudicial do ente ao qual está vinculada, mas significará a interpretação de suas competências constitucionais à luz das funções perseguidas por sua atuação.

O tema será tratado a seguir.

4 O PROTAGONISMO DA ADVOCACIA PÚBLICA NO CÍCLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DA DEFESA EM SEDE DE CONTROLE JUDICIAL

¹⁸ Adota-se a sistematização das críticas institucionais em feixes proposta por Cláudio Pereira de Souza Neto, também, encontrada na obra de Luís Roberto Barroso, porém, com análises e, por vezes, conclusões distintas. Consulte: SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A justiciabilidade dos direitos sociais... cit., p. 525-534. BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva... cit., p. 30-36.

¹⁹ CASAGRANDE, Cássio. Ministério Público e a Judicialização da Política – Estudo de Casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008

²⁰ RODRIGUES, Taila. A Defensoria Pública como importante ator social no aperfeiçoamento de políticas públicas, Revista da Defensoria Pública da União, n. 18, 2022.

²¹ FONSECA, Vicente. Análise das políticas públicas e as relações transparentes dos poderes na República. Revista Hegemonia, n. 30, 2020.

Em virtude da sistemática da advocacia pública como função essencial à justiça, cuja função precípua, por força constitucional, é a representação judicial dos entes federativos e a prestação de consultoria jurídica, pode-se presumir que o seu protagonismo nas políticas públicas se dá em caso de questionamento pela via jurisdicional. Todavia, há espaço para sua atuação em outras fases do ciclo.

Objetivando o aperfeiçoamento do Estado de Direito democrático, em face da função de representação judicial dos entes federativos, Neto (2005) anota dois pontos que tocam a função da advocacia pública. Para ele, primeiro o advogado público tem o dever de defender os interesses do ente público ofertando o melhor contraditório; segue afirmando que não há a necessidade da autorização de seus superiores para a atuação independente, em vista da responsabilidade do controle da juridicidade e do aperfeiçoamento da ordem jurídica. Junior (2015) anota que a advocacia pública não advoga para o governante e sim para o Estado.

O direito e as políticas públicas possuem uma relação intrínseca, seja porque as elas advêm, normalmente, de normas jurídicas produzidas pelo poder público, o direito *in natura*, seja porque são instrumento da realização dos direitos e finalidades consagradas no texto constitucional (Reck, 2023). Tal relação pressupõe a participação das instituições jurídicas no seu bojo.

Neste passo, dentro do ciclo das políticas públicas, podemos destacar algumas funções que a advocacia pública pode figurar como agente de construção dessas políticas, visando não somente o fortalecimento e aperfeiçoamento do Estado de Direito, mas como vetor de desenvolvimento social. Assim, destaca-se sua participação nas fases do agendamento, da elaboração/formulação e de implementação.

Antes de adentrar aos tópicos acima listados, é salutar aduzir algumas considerações sobre a função da advocacia pública na fase de controle. É legítima a intervenção judicial em políticas públicas quando contrariam a sistemática jurídica, o chamado controle judicial de políticas públicas (Fonte, 2009).

A advocacia pública, neste campo, terá papel fundamental não somente para o cumprimento do devido processo legal, mas para levar ao debate argumentos técnicos e embasados em evidências em virtude da escassez de informações que orientam a elaboração de uma política pública por parte do magistrado (Nobre Junior, 2015).

A simples menção das normas legais não é suficiente para a manutenção da integridade de uma política pública pensada por agentes públicos eleitos para atenderem as demandas sociais. Faz-se necessário o elenco de argumentos técnicos na instrução da defesa. Tal entendimento é sedimentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O voto do

Ministro Gilmar Mendes no Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada nº 175 (STF, Pleno, DJE de 30.04.2010), que versa sobre a política pública de saúde, sedimenta que há a necessidade de se instruir os feitos judiciais com informações que contemplem a especificidade dos casos em exame, evitando-se a utilização de contestações padronizadas.

Ademais, Pisarello (2007) salienta a incapacidade técnica dos juízes para decidirem sobre matéria de direitos sociais ao afirmar que os magistrados não são experts em matéria social e, conseqüentemente, a intervenção judicial nesses casos seria perigosa, bem como potencialmente capazes de desestabilizar o equilíbrio das contas públicas, ainda que cautelosos na tutela. Denota-se, ainda mais, a necessidade da participação de uma advocacia pública comprometida com a materialização de direitos sociais por meio de políticas estatais.

Há, nesse mister, uma função ainda mais destacada da advocacia pública: a diminuição do número de litígios entre o Estado e os cidadãos, aumentando o acesso a direitos e propiciando uma melhor utilização dos recursos públicos. Faz-se necessário, aqui, a identificação do interesse público que não se resume somente à questão pecuniária, mas ao atendimento das demandas preponderantes na sociedade (Junior, 2015).

Não se pode falar na superioridade do interesse patrimonial do poder público quando essa dinâmica põe em risco direitos fundamentais (Junior, 2015). A função interpretativa da advocacia pública no exercício de sua função de consultoria poderia resultar em uma diminuição considerável da litigância, sem ferir o princípio da legalidade estrita (Lugon, 2007).

“A advocacia pública deve ser valorizada por outros setores da Administração como órgão que permite coibir o excesso de demandas ajuizadas contra o Estado. Inconcebível se afigura o Estado despender mais, para litigar pela negativa de direito do administrado, do que deferir direitos ao administrado. Se uma perspectiva de custo-benefício conspira contra essa postura de negação sistemática de pleitos formulados pelos cidadãos, não menos o princípio da legalidade – que expressa, na atualidade, conformidade da Administração ao Direito e não unicamente ao sentido literal da lei formal, como outrora se supôs.” (Junior, 2015, p.12)

Passamos, então, ao papel de protagonismo que a advocacia pública pode gozar no ciclo das políticas públicas. Primeiro será abordada a sua participação na entrada de uma questão social na agenda pública para que, a partir dela, sejam pensadas políticas públicas com fins a atendê-la.

A inclusão de determinada questão social na agenda pública é o primeiro passo do ciclo das políticas públicas, e de primeira importância, porque determina quais questões terão a atenção do poder público e receberão empenhos estatais para seu tratamento (Harguindéguy, 2013).

Indo além, Reck (2023) sugere que a formação da agenda pública é, antes de tudo, a identificação de um problema, sua alçada à atenção pública e a avaliação da possibilidade de solucioná-lo pelos meios jurídicos e administrativos disponíveis. McCool (1995, p.159) anota que “somehow the organs of government must decide what they will pay attention to.”

Em longa explanação sobre as funções da advocacia pública no Estado de Direito, Binenbojm (2012) sugere que incumbe a esses agentes a ponte entre a vontade democrática e o direito. Aqui, a advocacia pública deve estar atenta à política pública que se deseja implementar, que é a vontade popular em última instância, e estabelecer os caminhos para sua realização. Aqui, o protagonismo pode vir de diversos modos: colaborar com a construção de uma alteração à Lei Orgânica Municipal, um projeto de lei, minuta de atos normativos como decretos, portarias, resoluções e afins que visem, ao fim, atender a sociedade em suas necessidades.

Tal função, enfim, pode colaborar com a formação da agenda pública porque, sensível à sociedade, a advocacia pública possui os meios de levar à atenção do poder público questões sociais que podem ser atendidas por meio de políticas efetivas capazes de alcançar a vida das pessoas. Em especial porque é no âmbito dos municípios em que a máquina pública está mais próxima da sociedade e, portanto, mais sensível às necessidades imediatas.

Assim, o Advogado Público deve atuar como um instrumento viabilizador das políticas públicas de Estado, aproximando a legalidade da legitimidade ao interpretar a norma jurídica no meio judicial e administrativo da maneira mais razoável e proporcional para a consecução do bem comum. (Barbugiani, 2014, p.2)

Aborda-se, agora, a participação da advocacia pública na formulação das políticas públicas. Essa que, talvez, seja a função mais destacada da instituição nesta seara, após a defesa das políticas em sede judicial. A participação na fase de formulação decorre da necessidade de conhecimentos técnicos na área jurídica para o enquadramento das ações no princípio da legalidade, o qual perpassa toda a administração pública.

Por imposição constitucional, o poder público está incumbido da tarefa de atender uma série de programas destinados à sociedade. Esses programas requerem o empenho de todo o aparato estatal, desde sua função legiferante, administrativa e até jurisdicional.

A formulação das políticas públicas tem a ver com a tomada das decisões que nortearão o programa a ser implementado. Trata-se de uma fase seminal, em que a política ainda não foi implementada, em que as suas bases normativas e administrativas serão lançadas.

Neste momento, o problema público passou a integrar a agenda pública e, então, são tomadas as decisões sobre quais medidas serão utilizadas para enfrentar a problemática,

sopesando os aspectos positivos e negativos e elegendo aqueles que melhor se adequem às finalidades escolhidas (Harguindéguy, 2013).

As alternativas postas são os meios pelos quais aquele problema pode ser resolvido ou uma previsão constitucional pode ser implementada. Configuram opções políticas, recursos de ação e estratégias para a intervenção estatal que visa solucionar determinada questão (Bardach, 2001).

Sob a ótica de Reck (2023), que chama essa fase de “formulação”:

“Formulação é a fase de criação dos objetivos gerais e específicos das políticas públicas, dos modelos de funcionamento das organizações envolvidas na política pública e, finalmente, dos modelos de decisão em funcionamento, sendo entendido os modelos como esquemas e fluxos de decisão repetíveis e expressáveis através de normas jurídicas.” (Reck, 2023, p.43).

Junior (2015), comentando o avanço do poder executivo sobre a seara normativa para além da sanção e do veto, o que inclui a propositura de projetos de lei, a elaboração legislativa mediante delegação, a elaboração de medidas provisórias e os decretos regulamentares, não prescindem da atuação da advocacia pública. A participação da instituição nestes espaços serve à finalidade de condicionar o conteúdo das políticas aos padrões constitucionais, aumentando a legitimidade dos programas a serem instituídos pelo poder público.

A abordagem de Binenbojm (2012), neste aspecto, é bastante categórica. Para ele, a advocacia pública goza de uma prerrogativa que nem os magistrados e nem os membros do ministério público dispõem: a atuação prévia, sistêmica e proativa em matéria de políticas públicas.

A abordagem prévia tem a ver com o enquadramento da política que se pretende implementar no quadrante da juridicidade. Os rumos serão definidos pelo agente eleito, mas à advocacia pública cabe aparar as arestas normativas de modo que não haja conflito com as leis e com a Constituição. O pressuposto, aqui, é o de dar sustentação às políticas e, em caso de judicialização, passem pelo crivo do poder judiciário. Essa estruturação só pode ocorrer sob um escrutínio prévio à implementação, enquanto a política pública ainda está em seu nascedouro.

A atuação sistêmica, ainda segundo Binenbojm (2012), tem a ver com a possibilidade que a advocacia pública tem de conhecer os limites orçamentários, os recursos humanos e materiais e a possibilidade de projetar os efeitos colaterais potenciais da implementação de determinada política. Essa disponibilidade permite que a instituição esteja aparelhada para fornecer uma colaboração especializada na construção de políticas mais eficazes em atingir os seus fins. Esse olhar é possível em virtude de sua localização na estrutura do poder executivo.

O magistrado, quando no exercício do controle das políticas públicas, ou o ministério público, figurando como fiscal da ordem jurídica, dispõem somente de um recorte de um panorama que é mais amplo. A advocacia pública, portanto, atuando previamente na elaboração das políticas, tem a expertise jurídica, bem como o panorama completo da capacidade institucional da administração pública, sendo, então, a instituição mais apta a colaborar com a construção de políticas efetivas não somente sob a ótica do alcance de suas finalidades, mas também para a harmonização de sua estrutura com a ordem jurídica.

Ainda sob as considerações de Binenbojm (2012), a atuação proativa da advocacia pública, em contraponto à inércia natural do poder judiciário, tem a finalidade de evitar litígios ao propor meios de atendimento à sociedade pela via da composição consensual. Homenageia-se, aqui, o princípio constitucional da eficiência. Atuando como verdadeiro ator na materialização de direitos, o advogado público deve poder contribuir com a coisa pública na elaboração de políticas que aumentem o ganho em eficiência no atendimento às necessidades sociais e na economia de recursos.

Por fim, a advocacia pública pode exercer uma tarefa bastante relevante no que tange à implementação das políticas públicas e a governança. Implementação, de acordo com Harguindéguy (2017), é o momento em que de fato a política passa a existir e produzir seus efeitos.

Para Reck (2023), a implementação é o momento em que os modelos de organização e decisão são postos em movimento, em que o direito, o poder público e o orçamento são utilizados para coordenar os instrumentos previstos nos modelos definidos na elaboração, utilizando-se, também, da estrutura burocrática da administração pública, seus bens e servidores, bem como os contratos e parcerias firmadas com agentes privados.

Os termos do Decreto nº9.203/2017, que regem a questão da governança pública, destinam-se à administração pública federal, mas podem servir como parâmetro para uma reprodução futura de seus termos nos entes subnacionais.

O artigo 2º do Decreto supracitado define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas (...)”. A governança, nesse sentido, serve à sociedade como mecanismo de entrega de políticas públicas mais eficazes.

O Decreto institui, ainda, diretrizes para a governança pública, dentre as quais: a busca tempestiva e inovadora de soluções para a sociedade, a observação das diretrizes estratégicas por meio do monitoramento do desempenho das políticas, orientar o processo decisório por

meio de evidências e conformidade com a lei, a implementação de controles internos que verifiquem a gestão de risco e outras diretrizes.

Neste aspecto, a atuação da advocacia pública é no sentido de se instituir um processo decisório baseado em evidências, por meio da extração de dados advindos dos litígios cujo escopo sejam políticas públicas. A partir disso, é possível a propositura de melhorias nessas políticas e não somente a sua defesa em sede judicial (Lacet e Codignoto, 2022).

O Governo Federal dispõe, ainda, de um guia para as políticas de governança. Esse documento propõe, acerca da atuação da advocacia pública no campo das políticas públicas:

“Um aspecto normalmente negligenciado nas relações entre a gestão e a advocacia pública diz respeito à necessidade de monitorar permanentemente os padrões de judicialização das atividades da organização. Uma política pública que se judicializa frequentemente certamente apresenta problemas de desenho ou de implementação, que precisam ser de conhecimento da gestão para que essa possa atuar no sentido de propor as correções necessárias. Entretanto, se houver um distanciamento entre as áreas consultiva e de contencioso da advocacia pública, esses alertas podem não ocorrer no momento adequado, gerando grandes passivos para a administração pública.” (Guia da Política de Governança Pública, Casa Civil da Presidência da República, 2018).

A atuação da advocacia pública, mais uma vez, demonstra o potencial não somente de enquadramento da política pública com o contexto jurídico, mas também na economia de recursos. Sua participação no processo de formulação produz políticas juridicamente adequadas e, por conseguinte, gera o atingimento de suas finalidades, evita a judicialização e o empenho de mais recursos para o atendimento às decisões judiciais.

Tendo como base os padrões de judicialização, como a exigência de tratamentos não contemplados pelo Sistema Único de Saúde, por exemplo, a advocacia pública terá evidências para a propositura de melhorias nas políticas públicas e instituindo ações estratégicas para a prevenção de processos judiciais. As políticas públicas com excesso de judicialização são ineficientes, de todo modo (Lacet e Codignoto, 2022).

O Decreto 9.203, ainda, prevê a possibilidade da articulação entre instituições com a finalidade de coordenar processos para a maior integração entre os muitos níveis de atuação do poder público. Outro ponto em que pode ser fomentada a participação da advocacia pública, com fins a evitar que políticas públicas se sobreponham e empenhos públicos se esvaíam com a mesma finalidade.

“A Advocacia Pública integra o sistema constitucional de controle da juridicidade, tendo como diferencial em relação aos demais órgãos a atribuição de atuar, normalmente, preventiva e concomitantemente com as funções de governança pública, o que lhe assegura mais condições de evitar que se produzam ou se mantenham atos ilícitos, impedindo potenciais e gravosas consequências adversas ao interesse público que deles venham a decorrer”. (Silveira, 2020, p.3)

Contribuindo com a discussão, Gazola (2009) sustenta que o advogado público deveria ter lugar em todos os procedimentos de estruturação de uma política pública em vista da necessidade de atendimento ao interesse público e as limitações administrativas estarem frente a frente. Estes seriam os mais aptos, dentro da estrutura burocrática, para alinhar as políticas aos princípios constitucionais e à economicidade, resultando no melhor uso dos recursos públicos.

Neste passo, demonstra-se que num contexto de governança e desejo de maximização da eficiência dos programas públicos, a advocacia pública pode atuar como um vetor de expansão da eficácia das políticas públicas em diversos aspectos e em diversas fases do ciclo das políticas públicas. As previsões normativas de governança para a administração pública federal devem ser replicadas em Estados e Municípios, permitindo que seus órgãos de representação judicial e aconselhamento jurídico possam extrapolar as tarefas burocráticas e atuarem nas esferas que causam impacto direto na sociedade, as políticas públicas.

Demonstra-se, ainda que não de modo exaustivo, que a advocacia pública deve atuar na seara das políticas públicas não somente quando são judicializadas. Ao contrário, a atuação enérgica baseada em evidências evita a judicialização e economiza o dinheiro público. Ademais, políticas enquadradas nos ditames legais estão aptas a alcançarem as finalidades para as quais foram criadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são o meio pelo qual o Estado, em qualquer de suas esferas, implementa e efetiva direitos de cunho prestacionais. É certo, pelo caráter dirigente da Constituição de 1988, que todos os órgãos do poder público estão incumbidos da tarefa de atender a sociedade naqueles programas e compromissos instituídos pela Carta Política.

Dentro desse emaranhado de competências e atribuições, o poder executivo possui a primazia na elaboração e implementação das políticas públicas. Essa prerrogativa, todavia, não se traduz em monopólio. As instituições legislativas e judiciais também participam dessa dinâmica, seja pela elaboração de leis que instituem programas públicos, seja pela prolação de decisões judiciais que determinam o atendimento de determinada demanda social por meio de uma ação governamental. Como visto, o Ministério Público também atua nessa dinâmica, seja chamando a atenção do poder público para determinado tema, seja levando ao judiciário questões de legalidade e eficácia.

A advocacia pública, nesse contexto, atua no suporte jurídico ao poder executivo em sua função de consultoria, bem como na qualidade de patrono do ente público em sede judicial. Demonstrou-se, ao longo do trabalho, no entanto, que há lugar para a atuação da advocacia pública em outras fases do ciclo das políticas públicas.

Na fase de agendamento, que é o nascedouro da política pública, advocacia pública pode colaborar chamando a atenção do administrador público para problemas cotidianos que se observam durante o exercício de suas funções, sugerindo que determinada demanda social precisa ser atendida por um programa público.

Em fase de formulação/elaboração, tem-se toda a expertise da advocacia pública disponível para o enquadramento efetivo do programa governamental nos ditames legais e constitucionais. A participação nesta fase é de extrema relevância no sentido de blindar a política de futuras judicializações. Talvez seja a fase em que mais seria desejável sua participação.

Em se tratando de implementação, a advocacia pública pode colaborar fortemente no sentido de governança e prestação de contas. A figura do advogado público, ainda, fortalece a questão da integridade da política instituída no sentido do aumento da confiança da sociedade nos programas que se deseja implementar.

Em suma, a advocacia pública pode colaborar com as políticas públicas não somente quando são judicializadas, mas pode justamente evitar que a tarefa seja levada ao judiciário, gerando economia de recursos e maximizando o atendimento social por parte do ente público. Sua atuação efetiva nesta seara não corresponde, ainda, ao aumento da burocracia na elaboração de programas públicos. Ao contrário, chama para o seu bojo profissionais comprovadamente competentes e cuja colaboração servirá para ampliar a efetividade dos programas que se desejam implementar.

A atuação da advocacia pública precisa ser prévia e não posterior à implementação. Sua colaboração enriquece ao invés de dificultá-la. O empenho de pessoal gera economia à máquina pública e não mais gastos, na medida em que se economiza em ter que cumprir ordens judiciais posteriores. Enfim, em termos de eficácia, integridade, prestação de contas e transformação social, mais tem a advocacia pública a colaborar estando presente do que a desburocratizar estando ausente.

REFERÊNCIAS

BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. A Advocacia Pública e o Bem Comum. Cadernos Jurídicos da OAB Paraná, nº49, março de 2014.

BARDACH, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Editora CIDE: Cidade do México. 2001.

BENVINDO, Juliano Zaiden. Mandado de injunção em perigo: os riscos da abstração de seus efeitos no contexto do ativismo judicial brasileiro. Observatório da Jurisdição Constitucional, Brasília, ano 5, p. 1-22, 2011/2012.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº31, julho/agosto/setembro de 2012.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Funções essenciais à Justiça: a jurisdição e a cidadania na Constituição federal de 1988. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998,

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para um Teoria Jurídica das Políticas Públicas, São Paulo, E. Saraiva, 2013.

CASAGRANDE, Cássio. Ministério Público e a Judicialização da Política – Estudo de Casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008

COELHO, s. R.; kozicki, k. O ministério público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? Revista da ajuris, v. 40, n. 130, p. 373–394, 2013.

FERRARESI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas. Cadernos de Direito, v. 9, n. 16/17, p. 61-74, 2009.

FONSECA, Vicente. Análise das políticas públicas e as relações transparentes dos poderes na República. Revista Hegemonia, n. 30, 2020.

FONTE, Felipe de Melo. A legitimidade do poder judiciário para o controle de políticas públicas. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº18, maio/junho/julho, 2009.

GARZOLA, Patricia Marques. "O papel da Advocacia Pública na integração entre as diversas políticas públicas", in Advocacia de Estado e Defensoria Pública, Curitiba/São Paulo, Ed. Letra da Lei/IBAP, 2009

GOHN, M. G. (2006). Políticas públicas e processos de emancipação: impactos da globalização econômica na realidade brasileira. Caderno CRH, 19(48), 537-549.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Análisis de Políticas Públicas. Edición em formato digital. Madrid, Espanha: Tecno, 2013.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. ADVOCACIA PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS. Parahyba Judiciária, v. 9, n. 9, 2015.

LACET, Erika; CODIGNOTO, Roberta. O papel da Advocacia Pública na Governança. Revista Latino-americana de Governança, v. 2, n. 1, p. e041-e041, 2022.

LUGON, Luiz Carlos de Castro. Ética na concretização dos direitos fundamentais. Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ano 18, n. 65, 2007.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. "A profissionalização e a exclusividade da Advocacia Pública", in Advocacia Pública Contemporânea, Belo Horizonte, Ed. Forum, 2019,

MCCOOL, Daniel C. Public Policy theories, models and concepts: an anthology. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Tradução da Edição Portuguesa. Rio de Janeiro: Forense, 2002

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A advocacia de Estado revisitada – essencialidade ao Estado democrático de Direito. Debates em Direito Público, ano IV, n. 4, p. 55-57, outubro de 2005.

NEVES, André Luiz Batista. Advocacia Pública: problemas e soluções. In: PAIVA, Mário Antônio Lobato de (Coord.). A importância do advogado para o direito, a justiça e a sociedade. Rio de Janeiro: Forense, 2000

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O Governo Municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. In Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, v. 20, abril de 2002.

PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Madri: Editorial Trotta, 2007.

RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RODRIGUES, Taila. A Defensoria Pública como importante ator social no aperfeiçoamento de políticas públicas, Revista da Defensoria Pública da União, n. 18, 2022.

ROS, Luciano da. Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação. Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas. In: LEAL, Rogerio Gesta; ARAUJO, Luiz Ernane Boresso de. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SECCHI, Leonardo. Análise de Políticas Públicas- Diagnóstico de problemas, Recomendação de Soluções, São Paulo, Cengage, 2017

_____. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. *Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública* - São Paulo: Márcia Semer, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, José Júnior Alves da. *A Nova Administração Pública e o Papel da Administração Pública*. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n.1, jan/abr. 2020.

TAVARES, Gustavo Machado; REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. *Advocacia pública como função essencial à justiça e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TRIBE, Laurence H. *American constitutional law*. 2. ed. New York: The Foundation Press Inc, 1998.

VERDÚ, Lucas Pablo; CUEVA, Pablo Lucas Murillo de la. *Manual de Derecho Político. Volumen I: Introducción Y Teoría Del Estado*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2005.

VIANNA, J. R. A. *A função social do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito*. In: *ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET*. Curitiba PR - Brasil. Ano IX, nº. 16, jan./jun. 2017.