

***ESCOLAS DE ADVOCACIA DE ESTADO COMO LOCUS
PARA O DESENVOLVIMENTO DE HABILIDADES
COMPATÍVEIS COM UMA ABORDAGEM DIREITO E
POLÍTICAS PÚBLICAS***

***STATE ADVOCACY SCHOOLS: LOCUS TO THE DEVELOPMENT
OF NEEDED SKILL ACCORDING TO THE LAW AND PUBLIC
POLICIES APPROACH***

Vanice Regina Lírio do Valle¹
João Paulo Landin Macedo²

Recebido em: 09/03/2023
Aceito em: 05/03/2023

vanicevalle@gmail.com

Resumo: A proposta teórica da abordagem Direito e Políticas Públicas, não obstante esteja sendo desenvolvida no plano da graduação, deve considerar igualmente instituições que lidam com os desafios relacionados ao cumprimento dos compromissos finalísticos assinalados ao Estado. Escolas mantidas por estas instituições são o *locus* intuitivo para trazer essa nova abordagem aos profissionais já nelas atuando. Este artigo mapeia pontos de bloqueio a uma nova compreensão institucional baseada na abordagem Direito e Políticas Públicas, a ser construída entre os membros da Advocacia de Estado. Este diagnóstico se mostrará necessário para embasar escolas e pesquisas associadas à Advocacia de Estado, orientadas ao desenvolvimento de habilidades novas e interdisciplinares. O artigo foi desenvolvido segundo uma metodologia descritiva e exploratória, e propõe que escolas de Advocacia de Estado devem considerar, em seus futuros esforços de qualificação: 1) valorização da interdisciplinaridade; 2) oferta de uma moldura teórica e prática relacionada a Políticas Públicas; e 3) desenvolvimento de habilidades de comunicação.

Palavras-chave: Interdisciplinaridade. Capacidades institucionais. Habilidades de comunicação. Pontos de bloqueio.

Abstract: The theoretical proposition of a Law and Public Policies approach, despite being built among teachers in the graduation level, should also consider institutions that deal with the challenges related to fulfilling the constitutional commitments signed to the State. Schools held by those institutions are the intuitive *locus* to bring that new approach to the already on-the-job professionals. This paper maps blockage points to a new institutional understanding based in the Law and Public Policies approach to be built among members of State Advocacy. That diagnosis will prove itself needed to base schools and research held by State Advocacy, oriented to the development of new and interdisciplinary skills. The paper is written according to an exploratory and descriptive methodology, and proposes that the State Advocacy schools should consider, in their future qualification efforts: 1) appreciation of interdisciplinarity; 2) offering a theoretical and practical framework related to Public Policies and 3) development of communication skills.

Keywords: Interdisciplinarity. Institutional capacities. Communication skills. Blockage points

¹ Professora Colaboradora do PPGDP/UFG.

² Universidade Federal de Goiás (PPGDP-UFG).

1. INTRODUÇÃO

Um dos desafios mais importantes postos à Assembleia Nacional Constituinte foi o desenho de uma institucionalidade que a um só tempo refletisse as expectativas de democratização que culminaram na sua convocação; e viabilizasse a subordinação do exercício do poder aos compromissos valorativos que o próprio Texto Fundamental assinalava. Atentos a esse imperativo, os constituintes optaram pelo desenho de um requintado sistema de controle do poder, construído a partir do aperfeiçoamento de instituições tradicionais como o Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas; mas também com o impulso da criação ou fortalecimento institucional de outras estruturas como as chamadas funções essenciais à justiça, e ainda o espaço conferido ao controle social, compreendido como veículo da dimensão participativa do princípio democrático³.

Esse o contexto em que se tem a qualificação da Advocacia de Estado⁴ como função essencial à justiça. A inovação institucional se via, na sua gênese, direcionada pelos compromissos finalísticos propostos ao Estado em si pelo referido texto constitucional. É nesse ponto de convergência entre a vocação institucional de uma Advocacia de Estado instrumental à garantia da justiça, e um Estado pautado por uma axiologia constitucional, que se tem o ambiente onde é de se promover o encontro entre Direito e Políticas Públicas.

É de Moreira Neto⁵ o destaque de que se tenha estabelecida a

“rigorosa linhagem constitucional da política pública (os destaques são do autor), ao estabelecer a clara vinculação, que necessariamente deve existir no estado democrático de direito, entre o complexo de ação político-administrativa governamental e as previsões e os comandos constitucionais”.

3

¹ É de Canotilho o apontamento de que a dimensão participativa do princípio democrático implica a “... estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle político nas divergências de opiniões, produzir inputs democráticos” – reclamo que se via atendido pela abertura aos mecanismos de controle social. (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2000, p. 286).

⁴ Adota-se aqui a compreensão de Moreira Neto, segundo a qual Advocacia Pública constitui gênero, compreendendo diversas instituições incumbidas do patrocínio de interesses alheios; e Advocacia de Estado seja espécie, com a especificação da representação dos entes federados (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência técnico-funcional da Advocacia de Estado. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*. Vol. XVI, 2006, p. 3-23).

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas mutações juspolíticas*. Em memória de Eduardo García de Enterría jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 101.

A dificuldade está em que a inovadora proposta de engenharia constitucional vem alcançar as instituições já existentes com quadros compostos e por vezes, décadas de funcionamento consolidado a partir de uma perspectiva que privilegia o Direito, sem maior familiaridade com o universo das Políticas Públicas. Mais ainda, este estado de coisas tende a manter inalterado por razoável período de tempo, eis que os virtuais integrantes da carreira serão ainda selecionados a partir de um conjunto de bacharéis formados ainda segundo o modelo tradicional, de predomínio (se não exclusividade) do saber jurídico.

A vulgarização da referência a políticas públicas no debate judicial⁶ torna urgente a reflexão sobre a contribuição que o Advogado de Estado possa ofertar ao debate, não só na intuitiva (e frequentemente reducionista) perspectiva de defesa das escolhas empreendidas pela Administração, mas também e especialmente, na ótica do aprimoramento da ação administrativa, seja na sua gênese, seja como reflexo da censura que a ela tenha sido formulada no curso do litígio. Impositivo portanto que o encontro entre Direito e Políticas Públicas alcance igualmente àqueles profissionais que, no dia a dia de sua atividade, orientam e/ou defendem estes mesmos programas de ação no âmbito dos distintos entes federados.

Esta tarefa, da aproximação entre estes dois âmbitos de conhecimento, caberá prioritariamente às escolas ou centros de estudos das instituições dedicadas à Advocacia de Estado. Isso importará na mudança de uma cultura que sobrevaloriza nestes centros de reflexão, as (frequentes) alterações legislativas. Empreitada anterior, todavia, será compreender em que termos pode se dar essa ação corretiva ou preventiva, do Advogado de Estado no campo das políticas públicas; afinal, é esse conhecimento que permitirá identificar quais sejam as habilidades específicas necessárias à aproximação, na prática, entre Direito e Políticas Públicas. Para tanto, tem-se como premissa o exercício de situar as instituições de Advocacia de Estado no cenário das estruturas de poder e controle, identificando inclusive suas dificuldades de comunicação com as unidades administrativas ordinariamente encarregadas de construção e implementação de políticas públicas.

⁶ A consulta ao sítio do STF no período dos últimos 5 (cinco) anos, limitada aos acórdãos lavrados no âmbito do Tribunal Pleno, que contemplem a expressão “políticas públicas” revela 422 (quatrocentas e vinte e duas) ocorrências. Se a amostra na qual se empreende à pesquisa for ampliada para decisões monocráticas, esta mesma chave de busca leva a 13.129 (treze mil, cento e vinte e nove) ocorrências.

Constitui objeto deste texto, o mapeamento dos principais pontos de bloqueio ao desenvolvimento da plenitude do mister constitucional da Advocacia de Estado no ambiente de conjugação entre Direito e Políticas Públicas. Exploram-se dificuldades internas à instituição, em recepcionar as políticas públicas como componentes relevantes à compreensão dos termos em que atua o Estado; e ainda as dificuldades de comunicação entre Advogados Públicos e os servidores técnicos vinculados às demais unidades administrativas, que concebem, executam e avaliam políticas públicas.

O objetivo deste diagnóstico é sinalizar quais sejam os conteúdos e habilidades que mereçam atenção, de parte de escolas e centros de estudos de entidades de Advocacia de Estado, na promoção do encontro entre Direito e Políticas Públicas em favor dos integrantes da carreira. Importante ter em conta que uma aproximação simplificadora pode sugerir a estes profissionais uma falsa impressão de que a matriz típica do Direito como parâmetro estável de condicionamento da conduta individual ou coletiva possa ser transferida para o domínio das Políticas Públicas. Isso terá como efeito negativo, a pretensão de isolar a política pública de seu ambiente por excelência, a saber, o ambiente dinâmico da realidade sócio-econômica.

Internalizar a tensão inerente entre Direito e Políticas Públicas, traduzida na sua dimensão mais intuitiva na estática que é vista como virtude em favor do primeiro, e vício no que toca à segunda, é o grande desafio, especialmente em relação a uma carreira pública consolidada a partir de um modelo de conhecimento que privilegia o jurídico. Por isso a relevância do percurso exploratório proposto neste texto, que pode orientar uma transição necessária da Advocacia de Estado para uma instituição afeita à abordagem Direito e Políticas Públicas, e a interdisciplinaridade que ela tem por premissa.

Decorridas já mais de três décadas de aplicação da Carta de 1988, a maturação da estrutura institucional objeto deste texto, já autoriza uma perspectiva de análise segundo a qual a missão que intuitivamente se lhe reconhece – de patrocínio em si das demandas judicializadas – constitui, possivelmente, a menos relevante das funções afetas a esta estrutura de controle. Promover a ação eficiente do ente federativo representado, exigirá do Advogado de Estado um leque de conhecimentos que transcende o jurídico em sentido estrito – mas a sensibilização

desses agentes públicos à relevância dessa aprendizagem requer a evidenciação da insuficiência de um bom conhecimento de “Direito Isso” ou “Direito Aquilo”.

A requalificação da Advocacia de Estado pela internalização da abordagem Direito e Políticas Públicas envolverá necessariamente uma mudança de cultura institucional, onde a relação jurídica processual seja não um fim em si mesma, mas um indício de pontos de melhoria para programas de ação estatal em curso. Estes pontos de melhoria podem envolver a sua substância, trazendo à luz uma inadequação da política pública que pode até mesmo ter passado despercebida pela Administração; ou pode ainda envolver tão somente uma melhor vocalização do que o Estado venha oferecendo. Reconhecer as oportunidades de contribuição da Advocacia de Estado ao aprimoramento desta ação estatal pela abordagem Direito e Políticas Públicas é o que se busca neste texto.

2. POSIÇÃO SINGULAR DA ADVOCACIA DE ESTADO NO SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O investimento em controle do poder empreendido pelo constituinte revela uma complexa rede de estruturas institucionais cuja atuação, a rigor, deve ser entendida em suas relações de complementaridade. Assim é que a par do Judiciário – instância última de controle do poder, com autoridade para a desconstituição de decisões dos demais braços de especialização funcional – tem-se o Ministério Público, os Tribunais de Contas, a Defensoria Pública, a Advocacia de Estado, e o grande espectro de intervenções que podem ser oferecidas a título de controle social.

Note-se que cada qual das instituições acima indicadas é revestida de missão própria, e concebida a partir de mecanismos específicos de composição. Esta diversidade proporcionará óticas de controle distintas, que no seu todo assegurariam adesão das estruturas de poder ao conjunto de objetivos postos pela ordem constitucional do Estado.

Assim é que o Ministério Público se apresenta como instituição de cariz predominantemente técnico, orientada à defesa dos interesses da sociedade como um todo, além da proteção de direitos individuais indisponíveis. Seu mecanismo de composição – seleção por concurso público – pretende conferir uma neutralidade técnica que favorece um controle de mesmo matiz. Destaque-se ainda que a carreira

é privativa de bacharéis em Direito, o que induz uma aproximação maior de seus agentes a esse campo do conhecimento.

Os Tribunais de Contas, como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não obstante o desempenho de funções técnicas nos termos do art. 70 CF, já se aproximam dos mecanismos políticos de controle. Isso é evidente no que pertine às contas do Chefe do Poder Executivo, em que sua manifestação não vincula o juízo político do Legislativo oficiante. Mesmo no que toca às contas dos gestores públicos, embora o Tribunal de Contas tenha competência para julgar, fato é que o próprio colegiado decidente tem composição política, o que permite afirmar que haja espaço para um juízo de deliberação que não seja exclusivamente técnico. No campo da *expertise* ali manejada – orientada, decerto, pelo corpo instrutivo da Corte – tem-se a partir dos vetores determinados pelo art. 70, *caput* da Constituição, que o leque de conhecimento aplicado na análise das contas não pode se reduzir ao universo do jurídico.

Na Defensoria Pública tem-se uma vez mais a pretensão de neutralidade técnica de seus agentes, com a seleção por concurso público. Sua vocação institucional se traduz na defesa daqueles a quem se associa vulnerabilidade de qualquer natureza. Seu espectro de controle é mais recortado – em que pese a ampliação dos termos do art. 134 da CF, empreendida pela Emenda 80/2014. A outorga de autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária conferida pela Emenda Constitucional 45/2004 reforçam a independência de uma instituição cuja vocação envolverá a promoção da defesa dos vulneráveis ante a ausência ou insuficiência da ação estatal. Também aqui, uma vez mais, pela própria missão conferida pela Constituição, a tendência é de um predomínio da racionalidade típica do Direito.

Finalmente, completa a engenharia constitucional, a presença da Advocacia de Estado, a quem compete não só a representação judicial, mas também a consultoria e assessoramento deste ente político. Em vários pontos tem-se aproximações com as demais estruturas: seleção por concurso público⁷, atividade privativa de

⁷ A referência se faz, naturalmente, à Advocacia Pública organizada em carreira, sendo certo que no âmbito municipal, o STF entendeu não ser impositiva essa mesma estruturação – a título de ilustração, consulte-se RE 893694 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 16-11-2016 PUBLIC 17-11-2016.

profissionais do Direito, predomínio do juízo técnico⁸. O ponto de distinção que interessa diretamente às presentes considerações, está em que a Advocacia de Estado não só se localiza, na perspectiva de desenho organizacional, no seio da Administração Pública, mas também tem por vocação institucional o atendimento a esta mesma estrutura, seja no enfrentamento de efeitos adversos da ação pública (quando da judicialização); seja em momentos que podem materializar o desenho e a execução desta mesma ação pública (no exercício da consultoria e assessoramento).

Decorre desse desenho constitucional que a Advocacia de Estado tem pelo menos dois distintos interlocutores: a própria Administração, nas ações de consultoria e assessoramento; e às demais estruturas de controle no desenvolvimento da representação judicial.

A missão institucional conferida à Advocacia de Estado tende a pautar uma relação com a Administração Pública que, diferentemente do que se dá com as demais instituições de controle, não se caracteriza como adversarial – o que em tese lhe confere um potencial de interlocução e influência distinto daquele que a aproximação corretiva empreendida pelas demais instituições pode oferecer.

Tem-se, portanto, que até mesmo por sua singular posição como estrutura de controle em direta relação dialógica e de apoio às escolhas públicas, a Advocacia de Estado tem maior aptidão para influir positivamente no universo das políticas públicas. Já aqui, todavia, as deficiências de uma formação jurídica que se reduz ao conhecimento do Direito se apresenta como bloqueio a uma compreensão dos termos em que os problemas públicos se apresentam à Administração; se convertem em pauta de ação estatal e se traduzem finalmente em políticas públicas.

Em que pese a capacidade institucional específica para empreender um diálogo com as unidades administrativas executoras de programas de ação, a materialização de intervenções para aprimorar as ações da Administração não é resultado facilmente alcançável, seja por dificuldades inerentes à compreensão pela Advocacia de Estado quanto ao seu papel neste processo, seja pelos bloqueios à

⁸ Vale referir uma perplexidade que a maturidade democrática já permite apontar em relação a esta solução de engenharia constitucional. Em que pese a sugestão de que as referidas instituições, por sua composição e pela matriz principal de atuação (o Direito), devam se pautar por critérios eminentemente técnicos; é de se refletir se essa pretensa neutralidade pode subsistir num constitucionalismo que se pretende de transformação.

comunicação eficiente com a própria Administração a quem servem, como se passa a explicitar.

3. DIFICULDADES INTERNAS À ADVOCACIA DE ESTADO NA COMPREENSÃO DA REALIDADE SOBRE A QUAL É CHAMADO A ATUAR

O campo de atuação da Advocacia de Estado é seara onde se perceberá agudamente a separação entre Direito e Políticas Públicas, fenômeno que se verifica por distintas razões.

3.1 MOMENTOS DISTINTOS DE INSERÇÃO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO DE UM PROBLEMA PÚBLICO

Primeira hipótese explicativa para a segregação entre Direito e Políticas Públicas diz respeito ao ponto em que normalmente se verifica o *input* de cada um qual destes conhecimentos, que pode se situar em distintos estágios da trajetória do enfrentamento de um problema público pela política pública correspondente.

Ordinariamente, a concepção e execução de políticas públicas se dará a partir da perspectiva dos técnicos da área, com a eventual participação do profissional do Direito na hipótese de o campo de incidência da política pública ser mais normatizado (por hetero ou auto-vinculações), ou ainda de que se pretenda a edição de um ato administrativo normativo de maior hierarquia⁹.

Nestas hipóteses, “ouvir o jurídico” se apresenta como uma etapa indispensável do processo – mas normalmente, ao Advogado de Estado se apresentará a concepção pronta e acabada da estratégia formulada, tudo materializado em minuta de ato administrativo normativo. Tem-se aí já a perda de uma oportunidade de aprimoramento, eis que o controle de legalidade se empreende sem uma clareza de parte do profissional do Direito em relação a qual o resultado que se deseja alcançar com a política pública ali enunciada. Disso pode resultar um juízo de reprovação em relação à parte ou à totalidade da iniciativa como compreendida pelos técnicos da atividade-fim – que eventualmente é acorde com a

⁹ A alusão aqui a atos normativos de maior hierarquia se dá porque, ordinariamente nas organizações públicas, a exigência da manifestação da Advocacia de Estado se dará principalmente em relação aos atos de competência do Chefe do Poder Executivo.

ordem jurídica, e que em outros termos pode ser integrada ao ato normativo proposto.

Ainda que se verifique essa intervenção – limitada – da Advocacia de Estado na formulação de uma política pública, esta passa à sua etapa de implementação, e uma vez mais o trânsito das informações se interrompe. O aprendizado decorrente da operacionalização da política pública é tido como matéria estranha à Advocacia de Estado, que alijada do processo, não tem como se beneficiar dessa experiência, seja contribuindo para o aprimoramento da prática administrativa, seja antecipando estratégias para a eventual defesa da escolha pública.

O encontro entre Direito e Políticas Públicas culminará por se verificar, no mais das vezes, na hipótese de judicialização – quando o crivo a ser desenvolvido é de cariz predominantemente jurídico. Este é o momento em que o distanciamento entre as duas áreas de conhecimento se mostrará mais nocivo, eis que a dimensão fática da implementação da política pública, e mais especialmente, aquela de justificativa (e, portanto, de legitimação) da estratégia administrativa se perde. Privado desse componente de análise em relação ao (des)acerto da conduta administrativa, o debate judicial se empobrece; seja no seu potencial de empreender a entrega de uma prestação jurisdicional que se revele útil, seja no que ele possa significar de aprendizado em favor da Administração quanto ao alinhamento entre sua política pública, e as balizas constitucionais que devam orientar sua ação concretizadora dos compromissos finalísticos que lhe foram assinalados. A atuação do Advogado de Estado se resume, portanto, à preservação da conduta da Administração no caso concreto – sem que se possa extrapolar o aprendizado ali havido para a política pública como um todo. Esta perda de oportunidade é particularmente relevante porque a provocação ao controle judicial de políticas públicas se dá, no mais das vezes, em demandas individuais, e não em ações coletivas. Nesse modelo, o aprendizado institucional já enfrentaria o desafio da pulverização; as dificuldades são incrementadas pelo já referido empobrecimento do diálogo – que resulta numa atuação da Advocacia de Estado limitada ao patrocínio da demanda, e enfraquecida no seu papel de zeladoria da juridicidade.

3.2 COMPREENSÃO EQUÍVOCA DE QUAL SEJA O PAPEL DA ADVOCACIA DE ESTADO NO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Alcançado o ponto clássico na trajetória do enfrentamento de problemas públicos em que o Advogado de Estado terá sua inserção natural – a judicialização do conflito – outras razões para o distanciamento entre Direito e Políticas Públicas se apresentam. Um deles é a formação mesmo do profissional do Direito conforme denunciado por Bucci¹⁰: “...a formação dos cursos jurídicos em regra é voltada ao desenvolvimento de capacidades argumentativas, que privilegiam a defesa de pontos de vista previamente escolhidos”.

O problema se aprofunda no âmbito das instituições de Advocacia de Estado, onde ao argumento (equivocadamente posto) de indisponibilidade do interesse público¹¹, tem-se como regra o dever de defesa da Administração Pública na sua atuação questionada em juízo¹². Se o dever é o de defesa, reforçada resta a matriz de raciocínio segundo a qual a Advocacia de Estado deve partir de uma solução previamente construída (o Ente Público tem razão em toda a extensão da matéria discutida) e o seu exercício argumentativo nos autos do processo é orientado exclusivamente à confirmação dessa premissa.

Nesse cenário, qualquer provocação de parte da Advocacia de Estado no sentido da reavaliação da atuação estatal censurada se revelaria quando menos ociosa – eis que resultaria em eventual reconhecimento do pedido ou transação no litígio que segundo a equívoca lógica institucional, se afigura de difícil justificação eis que envolveria dispor sobre o interesse público.

Ainda que admitida essa premissa – o que só se faz *ad argumentandum* – o raciocínio seguiria sendo questionável, eis que especialmente no campo das

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei-Revista estudos institucionais*, v. 5, n. 3, p. 797, 2019.

¹¹ Entendo que a simplificação do silogismo segundo o qual a indisponibilidade do interesse público conduza ao dever de defesa judicial da opção empreendida pela Administração resulta na incorreta afirmação de que o interesse público resida necessariamente no litígio. Independente até mesmo da avaliação de mérito que se possa empreender em relação ao comportamento censurado da Administração Pública, fato é que a manutenção do litígio pode resultar numa série de efeitos incompatíveis com o interesse público, como a paralisação de iniciativas em curso, o estado de insegurança jurídica, dentre outros. A preservação do litígio não pode ser assumida como manifestação inequívoca da tutela do interesse público, onde a lógica institucional segundo a qual seja de se exaurir todos os mecanismos processuais disponíveis parece ser equívoca, se não injurídica.

¹² Diz-se seja essa a regra porque ordinariamente nas instituições de Advocacia de Estado a competência para transigir ou desistir não é conferida ao agente público ordinário – em geral, tem-se a referida competência assinalada ao Procurador-Geral, que eventualmente empreenderá a delegações internas de competência. Formalizada a indisponibilidade pelo Advogado de Estado em relação às deliberações de competência da parte, terminativas da demanda, tem-se um estímulo à sua não utilização, eis que ela demandaria especial autorização do integrante da instituição detentor da competência para autorizar desistência, transação ou reconhecimento do pedido.

demandas de massa, a intervenção corretiva deflagrada pela Advocacia de Estado poderia ter quando menos efeito preventivo, desacelerando a curva de crescimento dos referidos litígios. Este benefício prospectivo por si só justificaria o esforço de compreensão de parte da Advocacia de Estado em relação a qual seja a causa dos reclamos judicializados, para a partir dela interagir com a Administração na busca de sua correção.

Um componente que funciona igualmente como um desestímulo a esse tipo de avaliação e *feedback* de parte da Advocacia de Estado em relação à Administração por ela representada, é o somatório do crescimento do número de demandas, associado à rapidez que a elas é conferida pelo uso de ferramentas de processo eletrônico. Afinal, se no que toca à atuação meramente impulsionadora do julgador sempre é possível a delegação ao Cartório; o mesmo não se diz do Advogado de Estado, que chamado a se manifestar por um despacho cartorário “digam as partes”, haverá de intervir, sem chance de delegação de uma capacidade postulatória que a lei só a ele conferiu.

O resultado é uma atuação da Advocacia de Estado que se limita ao impulsionamento da demanda, sem maiores trocas com a estrutura administrativa responsável pelo conflito judicializado. Tem-se então uma transposição de debate judicial para a zona de conforto do jurídico-abstrato, com o manejo de categorias abertas como reserva da Administração, reserva do possível, discricionariedade administrativa, separação de poderes, dentre outras tantas oferecidas pelo Direito Público. Esse código é bem-vindo pelos demais integrantes da relação processual, eis que ele é originário do Direito, domínio cognitivo de todos – ao passo que outros componentes técnicos presentes na demanda, orientadores da política pública censurada, podem não o ser.

Dois são os efeitos deletérios desse deslocamento da discussão para o plano exclusivo do Direito. Primeiro, com isso tem-se o afastamento da dimensão fática do problema – seja dos fatos específicos atinentes àquele jurisdicionado, seja do quadro factual maior quanto ao problema público em enfrentamento que orientou a escolha da Administração. O conflito passa a ser compreendido a partir de uma representação subjetiva, presente no imaginário das partes, de como seja a realidade – o que pode coincidir ou não com a diagnose empreendida pela Administração, e orientadora da política pública que se tenha como pano de fundo do litígio.

Não se pode olvidar que, na lição de Rodríguez Araña-Muñoz¹³, o exercício da boa administração é de se construir a partir de uma abertura à realidade, cenário que orientará a construção de um pensamento compatível na busca da solução aos problemas públicos identificados. Compreender, portanto, o (des)acerto das escolhas públicas exige a abertura à realidade, e a estratégia comum de desconectar o debate judicial dessa mesma dimensão factual pode conduzir a um juízo equívoco em relação às estratégias de ação formuladas pela Administração.

Segundo efeito deletério dessa redução do conflito ao terreno das categorias jurídicas abstratas está em que o eventual título judicial decorrente da demanda provavelmente terá a mesma abertura de sentido, revelando-se ao final inapto a produzir a transformação na ação pública que se tenha concluído injurídica. Afinal, o comando à unidade administrativa encarregada do desenvolvimento da atividade censurada pelo Judiciário é de ser concreto, traduzido de forma objetiva.

Fecha-se o quadro de dificuldades internas à Advocacia de Estado, com a compreensão acanhada em relação a qual seja o seu papel depois de finalizada a demanda.

A praxe no âmbito destas organizações compreende a edição de um comunicado interno, dirigido ao órgão administrativo chamado a atuar, denominado “orientação de cumprimento de julgado” – ou alguma expressão sinônima. Nesta comunicação o Advogado de Estado noticiará (em linguagem estritamente jurídica) o resultado da demanda, e emitirá um comando prescritivo, que traduz a ação determinada à Administração pelo título judicial em execução: “nomear o candidato X do cargo de provimento efetivo Y”; “inscrever o Autor como beneficiário da prestação Z”, etc. Os fundamentos utilizados em juízo para a censura da Administração usualmente não constam da orientação de cumprimento de julgado – e portanto, o componente com maior aptidão pedagógica de todo o litígio se perde, não alcança a unidade administrativa que concebeu ou executa a política pública, e que poderia eventualmente até anuir com uma alteração estrutural que exsurja da censura judicial que naquela demanda específica se deu.

Se a ausência de maiores justificativas em relação ao comando prescritivo expresso na orientação de cumprimento de julgado pode se revelar menos

¹³ RODRÍGUEZ-ARAÑA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno e la buena administración de instituciones publicas*. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Navarra: Thomson Aranzadi, 2006.

preocupante em providências de menor abrangência ou complexidade como as indicadas ilustrativamente acima, o quadro pode ser mais dificultoso quando se cuide de demandas onde o resultado não envolva providência concreta em relação a um sujeito específico – mas sim a reformulação, por exemplo, de política pública em curso.

Suponhamos um título judicial, exarado no curso de ação civil pública, que entende sejam insuficientes as medidas de proteção à população residente em área de risco, e que determine a sua reformulação de molde a assegurar-se o direito à vida. Sem o conhecimento específico do que se tenha por insuficiente ou inadequado nas políticas públicas em curso orientadas à neutralização das ameaças à vida e patrimônio daquela comunidade, o exercício de atividade prospectiva da Administração em relação a quais sejam as alternativas aceitáveis de reconfiguração ficam substantivamente prejudicados, aumentando a chance de imputação futura de descumprimento do julgado.

Internalizar a importância do momento posterior à decisão judicial – em sede de antecipação de tutela, ou de título definitivo – é um desafio que se põe à Advocacia de Estado, e que reproduz, em alguma medida, a negligência que mesmo a doutrina processual tem em relação à execução de julgado. O processo de conhecimento é normalmente sobrevalorizado, e execução de sentença se tem como um mero desdobramento automático da composição do litígio. Ocorre que com o predomínio, especialmente no campo do controle judicial de políticas públicas, de categorias abstratas, ou da simples evocação de direitos fundamentais, o que se tem é que frequentemente este título não dê oportunidade a uma visão clara de onde a Administração errou na política pública censurada, e menos ainda, do que ela deva fazer para se reconduzir às determinações decorrentes da demanda.

Aqui, a prática que a Advocacia de Estado reproduz na chamada orientação de cumprimento de julgado é a externalização, ainda que sub-reptícia, de um juízo que oscila entre o paternalismo e o elitismo; uma percepção de que os agentes públicos externos às Procuraturas não serão capazes de entender a discussão que nos autos se tenha travado – e portanto, não precisam ser informado quanto à racionalidade que presidiu aquele resultado, ainda que adverso à Administração.

A prática revela uma percepção não vocalizada, de que há (e deve haver) uma profunda segregação de funções, onde o universo do litígio judicializado é tido como

exclusivo do Advogado de Estado; e a dimensão da política pública sob escrutínio é da esfera de cogitação da unidade administrativa correspondente. O cisma entre Direito e Políticas Públicas se revela uma vez mais, ainda que sob outro prisma.

4. DIFICULDADES NA RELAÇÃO ENTRE A ADVOCACIA DE ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO

Se no plano interno da Advocacia de Estado tem-se importantes traços reveladores desse estranhamento cognitivo entre Direito e Políticas Públicas, o problema se revela igualmente quando se tem em conta a relação desta instituição com a Administração Pública.

A primeira dificuldade é de comunicação – e este se revela em distintos níveis. A este respeito, importa considerar a dimensão organizacional a partir da qual se opera a comunicação entre a Advocacia de Estado e a Administração Pública. Nesse sentido, a interlocução pode se estabelecer entre o órgão de Procuradoria Pública e os distintos níveis em que se desdobra a estrutura político-administrativa.

No que concerne à denominada alta administração, categoria que reconduz à direção superior do aparelho governamental, essa relação comunicacional resta, no mais das vezes, dificultada diante da tendência dos agentes políticos à concentração decisória, com reivindicações de focos de poder que costumam rejeitar – ou quando menos ver com maus olhos – o compartilhamento de espaços de reflexão mútua no âmbito dos processos decisórios.¹⁴ Instala-se, nesse cenário, a resistência da Administração às intervenções da Advocacia de Estado que desbordem para além das atividades constitutivas do seu “ofício típico”, numa leitura fragmentadora, refratária e que termina por enrijecer as fronteiras de atuação e de linguagem que apartam o Direito das Políticas Públicas.

¹⁴ Nada obstante se reporte às mudanças operadas nos modelos organizacionais do Estado em contextos de reforma administrativa, Inojosa destaca que as estruturas de organização do governo são desenhadas de modo a garantir um conjunto de espaços de poder com vistas a acomodar interesses e alianças firmados pelo grupo que assume a direção do aparato; forma-se, destarte, núcleos de resistência que atuam nos rumos organizacionais, e quaisquer interferências na lógica do modelo estabelecido – implicando mudança no papel dos atores organizacionais – traduz um risco para a teia de interesses firmados (INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: Revista De Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 32, n. 2, p. 39, 1998).

Na relação com os níveis não diretivos da Administração, os obstáculos à comunicação se põem de outra maneira.

É de Alejandro Nieto¹⁵ o apontamento de que “no âmbito jurídico a comunicação se encontra condicionada pela presença de um *universo de referência* comum entre os interlocutores”. Dois são os componentes que integram esse universo de referência, e que precisam ser trabalhados neste encontro entre Direito e Políticas Públicas, traduzido nos respectivos agentes responsáveis, a saber, Advogados de Estado e agentes públicos.

O primeiro componente do universo de referência comum é de ser a linguagem propriamente dita. Aqui, a problemática se põe de ambos os lados; tanto o Advogado de Estado tende a usar o vocabulário que lhe é familiar, como o agente público responsável pela política pública em construção, em desenvolvimento ou sob censura judicial. O esforço de superação desse empecilho é de se dar de ambas as partes, e exigirá em especial do Advogado de Estado, um exercício de humildade em relação ao seu desconhecimento de matérias técnicas que são estranhas à sua área de *expertise*. Vale no tema, a lição de Gadamer¹⁶: “a ‘incapacidade para o diálogo’ parece-me ser mais uma objeção que se lança contra aquele que não quer seguir nossas ideias do que uma carência real no outro”.

Segundo componente do universo de referência comum, condição necessária à adequada comunicação entre as partes, envolve a explicitação do histórico da ação pública em discussão.

A Administração Pública, ordinariamente, tem grande resistência a trazer a claro suas dificuldades. As razões são múltiplas e não comportariam exame mais detido nos limites deste texto: o temor do juízo de censura dos controladores¹⁷; a mística presente no imaginário de muitos de que ela deve ser capaz sempre de oferecer a única resposta correta para cada problema; a circunstância de que o conhecimento incompleto do problema pode exigir algum grau de experimentalismo administrativo – o que entraria em rota de contraste com a já referida suposição de

¹⁵ ALEJANDRO NIETO e AUGUSTÍN GORDILLO. *Las limitaciones del conocimiento jurídico*. Espanha: Editorial Trotta, 2003, p. 59.

¹⁶ GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método II*. Complementos e índice. Tradução de Enio Paulo Giachini, revisão da tradução de Márcia Sá Cavalcante-Schuback. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, p. 252.

¹⁷ É de Santos (2020, p. 336-340) o apontamento de que um controle externo disfuncional fomenta o medo entre os agentes públicos, do que decorre uma ação pública pautada não pela racionalidade própria à escolha discricionária que se esteja empreendendo, mas pela busca da fuga da responsabilização.

que haja sempre uma única e conhecida solução adequada para cada problema público.

Fato é que a dificuldade na revelação dos obstáculos que se põem à formulação de suas decisões frequentemente leva a que parte do histórico dos problemas enfrentados pela Administração Pública não venha aos autos administrativos onde se constrói ou corrige a política pública necessária ao seu enfrentamento. Subtraído o contexto da decisão, tem-se por evidentemente prejudicada a compreensão dos termos da formulação da escolha pública – e isso assim será na sua comunicação com o Advogado de Estado oficiante, e igualmente com o juízo (na hipótese de pura e simples juntada de autos administrativos como elemento de instrução da demanda). Desdobramento ainda dessa reserva que a Administração tem no compartilhamento dos obstáculos ao resultado ótimo na sua atuação será o risco de superveniência de título judicial ou orientação de cumprimento que seja insuscetível de execução por limites concretos à ação prescrita. No campo das prestações associadas à vulnerabilidade econômica, por exemplo, a questão da fragilidade de documentação¹⁸ de seus destinatários é um problema real, que frequentemente repercute no cumprimento da decisão

Não é ocioso registrar que a relevância de se considerar às dificuldades reais do gestor já foi objeto inclusive de explicitação legal, com os termos conferidos pela Lei 13.655/2018 ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LInDB). Não obstante o reconhecimento legislativo de que esse é um dado a ser considerado na aplicação das normas de Direito Público, fato é que sem a mudança da cultura de ocultamento das dificuldades, a preceituação cairá no vazio.

5. PROPOSIÇÕES PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO ACADÊMICA DO ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ESCOLAS E CENTROS DE ESTUDO DE ADVOCACIA DE ESTADO

Refletindo especificamente sobre a Advocacia de Estado, pode-se afirmar já assentada uma compreensão que a identifica com o desenvolvimento da “zeladoria

¹⁸ Não é incomum que os economicamente vulneráveis não tenham documentação mínima, indo desde o registro civil em si, passando ainda por documento de identidade e outros componentes que são básicos na formalização de um relação com a Administração Pública, especialmente quando isso possa envolver a movimentação de valores em dinheiro como em prestações de cariz assistencial.

e da defesa dos interesses públicos cometidos às respectivas unidades federadas”¹⁹ e ao fortalecimento do dever de congruência da Administração Pública²⁰. Outros horizontes todavia se apresentam a essa mesma estrutura institucional, na interseção entre o Direito e as Políticas Públicas.

Da diagnose empreendida nos subitens anteriores em relação às dificuldades internas e externas postas à Advocacia de Estado na compreensão da realidade sobre a qual é chamada a atuar, e na promoção de um diálogo útil com a própria Administração, conducente a um aprimoramento das políticas públicas em curso, é possível extrair a indicação de componentes importantes à requalificação dos profissionais do Direito que hoje já integram estas estruturas institucionais.

Primeiro aspecto a merecer atenção neste processo de atualização de conhecimento, é a *valorização da interdisciplinaridade* – tendência que a rigor já se vê permeando até mesmo o Direito Administrativo, especial o domínio da regulação, onde a necessária aproximação com a Economia já se tem por assentada. Note-se que o destaque aqui envolve uma prática substantiva, que evidencie que o Direito, isoladamente considerado, não tem aptidão para a doma do poder, ou o enfrentamento efetivo de problemas públicos²¹. É a abertura a outros domínios do conhecimento – e aqui a referência se faz às Políticas Públicas, mas mesmo se poderia dizer da Sociologia, Antropologia, Economia Comportamental e tantas outras – que permitirá compreender que “o melhor que podemos fazer é ter em conta as restrições e possibilidades que nos impõe a natureza humana e suas teorias de impossibilidade”²².

Firmado o pressuposto da relevância de uma ecologia de saberes, *a oferta de um arcabouço teórico e prático atinente às Políticas Públicas* é o passo subsequente, viabilizador de uma compreensão pelo Advogado de Estado de como a Administração transita do reconhecimento da existência em si de um problema

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa - Do conceito à efetivação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 190, p. 41, 1992.

²⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na administração pública. *REI-Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, p. 382-400, 2019.

²¹ Em trabalho anterior, denunciou-se a pretensão de autossuficiência do Direito nos seguintes termos: “, a pretensão de se reconhecer ao direito, na consagração dos direitos fundamentais, essa função de articulação subordinante das várias manifestações, esferas e agentes do poder, importa em uma profissão de fé sua capacidade de, pela enunciação normativa, mobilizar por si só os vetores necessários à efetivação desses mesmos direitos” (VALLE do, Vanice Lírio. O Direito-narciso-nova ameaça à jusfundamentalidade dos direitos. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 7, n. 28, p. 30, 2007).

²² FERNANDEZ, Atahualpa. A (anti) interdisciplinaridade do direito: um “cemitério de ideias mortas”. *Boletim Jurídico*. Uberaba, a, v. 5, 2015, p. 5.

público, para a tradução de estratégias de enfrentamento através de políticas públicas específicas. O processo de formação da escolha pública permitirá a compreensão de seu caráter dinâmico; dos objetivos pretendidos com aquela estratégia, e do porque uma pretensão de estabilização destes mesmos programas de ação pode se revelar equivocada quando o quadro de conhecimento utilizado no momento de formulação da política pública seja desmentido pela realidade de sua implementação.

Particularmente relevante, para a internalização da dinâmica que é própria ao universo das Políticas Públicas, será o percurso, em atividades de formação destes profissionais do Direito já inseridos na carreira pública, de *cases* já experimentados pela Administração, em estratégias já consolidadas. Esse percurso ilustrativo pode compreender, desde iniciativas mais amplas e normatizadas como, *v.g.*, o FUNDEF e seus sucessores FUNDEB e “novo FUNDEB”, até programas específicos do ente federado representado pela instituição de Advocacia de Estado onde esteja em curso o programa de requalificação.

Importante destacar ainda que a efetiva aproximação entre a matriz do Direito, ainda tão afeita à subsunção e outros parâmetros heurísticos; e aquela das Políticas Públicas, exigirá a aquisição de competências para a solução de problemas em “áreas de grande complexidade e incerteza [...] em que a informação é, em regra, limitada ou insuficiente, e a dinâmica evolutiva acentuada”²³. Disso decorrerá a necessidade do *desenvolvimento em especial, de habilidades de comunicação* que permitam o desenvolvimento do universo de referência comum, referido no subitem 4 acima.

É só no âmbito de uma ação dialógica com as unidades administrativas encarregadas da formulação e execução de políticas públicas, que o Advogado de Estado poderá emprestar sentido ao arcabouço teórico atinente a estas que lhe tenha sido ministrado em programa de requalificação profissional. Afinal, é a dinâmica própria ao universo das políticas públicas que permite a compreensão de seus estágios de desenvolvimento e execução.

É a intensificação do diálogo que conferirá ao profissional do Direito maior compreensão do problema público em enfrentamento, desmistificando ideias simplistas ou já descartadas no acervo de experiências da Administração, que

²³ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009.

possam redundar regressividade na garantia, por exemplo, de direitos fundamentais.²⁴

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pontes de comunicação entre Direito e Políticas Públicas carecem ainda de edificação. Em que pese o conhecido fenômeno de judicialização de políticas públicas, o que se verifica com frequência é a busca de uma apropriação dessa ferramenta pelo Direito, que a ela intenta conferir atributos que são próprios da matriz jurídica, mas que podem erodir o potencial de enfrentamento de problemas públicos que aquelas primeiras buscam.

O *gap* de compreensão entre Administração Pública formuladora e executora das políticas públicas, e boa parte das instituições de controle decorre diretamente da predominância nestas últimas, da matriz de raciocínio exclusivamente jurídica – fruto de uma formação que vê no isolamento cognitivo do Direito uma virtude que o protegeria de indesejada contaminação. Superar essa lógica é algo alcançável, no longo prazo, pela internalização da abordagem Direito e Políticas Públicas desde a formação dos futuros bacharéis – mas o tempo não pára, e enquanto estes não alcançam seus lugares no sistema de justiça, é preciso investir naqueles que hoje tentam conferir efetividade a uma engenharia constitucional que viu nas políticas públicas o caminho de transformação da sociedade brasileira.

É preciso rememorar que a Advocacia de Estado não se põe na Constituição como função essencial ao Judiciário – mas à justiça. Nestes termos, é preciso avançar na sua aproximação com a lógica das políticas públicas, estratégias de ação da Administração Pública orientadas à concretização dos compromissos axiológicos do Estado – estes sim, materializadores de uma concepção de sociedade justa e solidária.

REFERÊNCIAS

ALEJANDRO NIETO e AUGUSTÍN GORDILLO. **Las limitaciones del conocimiento jurídico**. Espanha: Editorial Trotta, 2003.

²⁴ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Prefácio Marcos Juruena Villela Souto. 2ª ed., revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 74.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. RE 893694 AgR**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 16-11-2016 PUBLIC 17-11-2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Rei-Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 797, 2019.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CAVENAGHI, Suzana; ALVES, José Eustáquio D. **Mulheres chefes de família no Brasil: avanços e desafios**. Rio de Janeiro: Ens-Cpes, v. 120, 2018, p. 112, disponível em https://www.ens.edu.br/arquivos/mulheres-chefes-de-familia-no-brasil-estudo-sobre-seguro-edicao-32_1.pdf, acesso em 12 set 2022.

FERNANDEZ, Atahualpa. A (anti) interdisciplinaridade do direito: um “cemitério de ideias mortas”. **Boletim Jurídico**. Uberaba, a, v. 5, 2015, p. 1-6.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método II**. Complementos e índice. Tradução de Enio Paulo Giachini, revisão da tradução de Márcia Sá Cavalcante-Schuback. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **Direito das políticas públicas**. Coimbra: Almedina, 2009.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência técnico-funciona da Advocacia de Estado. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Vol. XVI, 2006, p. 3-23.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas mutações juspolíticas**. Em memória de Eduardo García de Enterría jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa - Do conceito à efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 190, p. 41, 1992.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na administração pública. **REI-Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 2, p. 382-400, 2019.

RODRÍGUEZ-ARAÑA MUÑOZ, Jaime. **El buen gobierno e la buena administración de instituciones publicas**. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Navarra: Thomson Aranzadi, 2006.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**. Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. Prefácio de Marçal Justen Filho, Apresentação de Ruy Samuel Espíndola. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

VALLE do, Vanice Lírio. O Direito-narciso-nova ameaça à jusfundamentalidade dos direitos. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 7, n. 28, p. 27-44, 2007.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Prefácio Marcos Juruena Villela Souto. 2^a ed., revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.