MÁRCIA MARIA BARRETA FERNANDES SEMER

**ADVOCACIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE
IDENTIDADE PARA A ADVOCACIA PÚBLICA**

Tese de Doutorado

Orientador: Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2020

MÁRCIA MARIA BARRETA FERNANDES SEMER

**ADVOCACIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE
IDENTIDADE PARA A ADVOCACIA PÚBLICA**

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de Direito do Estado, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação da Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo - SP
2020**

Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Semer, Márcia Maria Barreta Fernandes

Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública

Fernandes Semer. – São Paulo : Márcia Semer, 2020.
246 f.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2020.

Orientadora: Profa. Maria Paula Dallari Bucci.

Notas de rodapé.

Inclui bibliografia

1. Identidade. 2. Advocacia Pública. 3. Políticas Públicas. 4. Estado. 5. Burocracia. 6. Funções Essenciais à Justiça. I. Bucci, Maria Paula Dallari. II. Título.

AGRADECIMENTOS

O momento de agradecer, de retribuir os conhecimentos e afetos que foram compartilhados e te ajudaram a viver mais feliz, melhor, a realizar sonhos é mais um presente que se recebe da vida. É aquela ocasião em que palavras, ensinamentos, olhares, sorrisos, abraços passam pela memória como um filme e você se sente acolhido de novo e mais agradecido ainda pela vida ser tão generosa com você.

Fazer esta tese de doutoramento na Faculdade de Direito da USP, que é pra mim a extensão de mim mesma, onde estudei a graduação, a especialização, o mestrado, e agora o doutorado e da qual nunca me desvinculei cultural ou afetivamente, foi um privilégio. Privilégio que foi amplificado pela oportunidade de buscar esse aprimoramento intelectual orientada por uma colega de turma brilhante, cuja seriedade profissional e acadêmica é patrimônio da docência da nossa Academia. Agradeço, pois, à professora Maria Paula Dallari Bucci a confiança e a dedicação na minha orientação. Agradeço, ainda, o incentivo, a forma respeitosa e acolhedora que tem no trato com seus orientandos, nomeados pesquisadores desde as primeiras conversas, o que não apenas explicita o papel do acadêmico, como o dignifica.

Ainda os professores Vanice Lúrio do Valle e Sebastião Botto de Barros Tojal, que participaram da minha banca de qualificação, são tributários de meu especial agradecimento. Seus olhares argutos e generosos sobre o trabalho que naquele momento ainda se desenhava foram de grande importância para o aperfeiçoamento das pesquisas e argumentos.

Dediquei a minha vida profissional à Advocacia Pública, tendo ingressado nos quadros da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo em 1990. Alie-se aí o fato de que escolhi para objeto de pesquisa desta tese de doutorado a questão da Identidade da Advocacia Pública e não será difícil compreender a centralidade que a instituição tem nas minhas reflexões, na minha vida. Realizar a tese depois de trilhados tantos anos de percurso profissional é uma espécie de tributo, uma forma de devolver de algum modo (o melhor que pude pensar) um pouco do muito que observei e aprendi até aqui.

Agradecer à Advocacia Pública é agradecer aos amigos, advogadas e advogados públicos dos mais destacados do país, com quem tive o privilégio de aprender todos os dias dessa trajetória profissional, seja nas atividades institucionais e também nas atividades associativas, sindicais e, ainda, na OAB/SP.

A intensidade do que vivenciei e tenho vivenciado na Advocacia Pública torna até difícil nomear sem correr o risco de cometer a injustiça de algum esquecimento. Assim, os nomeados ficam encarregados de representar, além de si mesmos, o conjunto dos colegas com quem tanto aprendi.

Na PGE/SP agradeço aos amigos Marcio Sotelo Felipe, Tânia Graça Campi Maluf, Nancy Regina Costa Flosi, Flávia Cristina Piovesan, Márcia Junqueira Sallowicz Zanotti, Maria Christina Tibiriça Babouth, José Damião de Lima Trindade, José Américo Rodrigues dos Santos (in memoriam), com que trabalhei entre 1995 e 2000 no gabinete da Procuradoria Geral do Estado; Anna Cândida Alves Pinto Serrano, Monica Espósito de Moraes Almeida Ribeiro, Miriam Cabral Aurélio, Marcos Fabio de Oliveira Nusdeo, com quem trabalhei entre 2006-07 no Centro de Estudos da Procuradoria Estado do Estado; e todos os colegas da PJ-5, PJ-3, PA-2, CJ da Saúde, da CJ da Sert, dos Conselhos Superiores dos biênios 1993-94 e 2003-04 com os quais convivi diretamente em exercícios diários de refletir sobre os problemas e aperfeiçoamentos para a PGE/SP.

Na Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo a gratidão dirige-se aos colegas que comigo partilharam as diretorias dos biênios 2010-11 e 2012-13, o que faço nas pessoas dos colegas Zelmo Denari, Tania Henriqueta Lotto, Shirley Sanches Tomé, Cristina Cirenza,

José Carlos Cabral Granado, Daniel Carmelo Pagliusi Rodrigues, Thiago Luiz Santos Sombra e Sebastião Villela Staut; e ao Caio Cesar Guzzardi que me sucedeu na direção da entidade.

No Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo o muito obrigado é aos colegas que compartilharam e partilham a luta pelo reconhecimento da Advocacia Pública nas diretorias 2015-16, 2017-18 e 2019-20. Meus agradecimentos ao Derly Barreto e Silva Filho, José Nuzzi Neto, Ana Cristina Leite Arruda, André Brawerman, Ruben Fucs, Regina Celi Pedrotti Vespero Fernandes, Alexander Silva Guimarães Pereira, Cátia Sandoval Peixoto, Rafael Diez, Octávio A. Fincatti Fornari, Beatriz Helena de A. Penteado, e ao Dr. Armando Marcondes Machado Júnior (in memoriam), guia de todos nós.

Na OAB/SP os agradecimentos vão para todos os colegas da Comissão da Advocacia Pública na gestão 2015-17, na pessoa dos advogados públicos Carlos Mourão, Nilma Abe e Jorge Eluf Neto e do presidente da entidade Marcos da Costa.

Na Anape (Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal), o reconhecimento se estende a todos os colegas do Brasil com quem tive o privilégio de conviver de perto entre 2010 e 2017, o que faço na pessoa das Procuradoras do Estado Santuzza da Costa Pereira (ES), Sanny Japiassu dos Santos (PB), Glaucia Anne Kelly Rodrigues do Amaral (MT), Fabiana Azevedo da Cunha Barth (RS), Valentina Jungmann (GO) e Cristina Leitão Teixeira de Freitas (PR), mulheres além de seu tempo, com quem sigo aprendendo.

No Ibap (Instituto Brasileiro de Advocacia Pública), os agradecimentos vão em nome do Guilherme José Purvin de Figueiredo, extensivo aos valorosos advogados públicos de todo Brasil que ajudaram e ajudam a difícil empreitada de refletir a instituição.

Família. Nenhum desses agradecimentos seria possível sem que meus pais tivessem me propiciado tudo o que propiciaram, a começar pelo amor. Ser uma criança, uma jovem, uma adulta amada pelos pais é uma bênção e eu sou privilegiada tendo-os junto a mim. Ao Nelson Fernandes, meu pai, e à Maria Aparecida Barreta Fernandes, minha mãe, meu amor e imensa admiração; também meu muito, muito obrigada por tudo que ensinaram e ensinam, pelo incentivo contínuo, pelo apoio irrestrito às minhas decisões, em especial a de trilhar a profissão de Procuradora do Estado de São Paulo, que tanto me realizou e realiza.

A amizade e o estímulo de meu irmão Nelson Fernandes Júnior, meus sogros Leon (in memoriam) e Ida Semer, meus cunhados Mauro e Norma Semer e minhas sobrinhas Beatriz e Vivian Semer também merecem meus agradecimentos porque são porto seguro de cuidado e afeto.

Aos meus filhos, Júlia Fernandes Semer e Rafael Fernandes Semer, a gratidão é por existirem, por terem entrado na minha vida e me fazerem tão feliz. O agradecimento se estende, ainda, aos especiais incentivos, aos constantes e variados auxílios, inclusive na realização desta tese, à compreensão pelas horas de estudo e de dedicação à Advocacia Pública que me absorveram tanto por toda trajetória de suas vidas. Amo e admiro vocês.

E ao meu companheiro Marcelo Semer pela cumplicidade, pelo apoio irrestrito, pelo auxílio, pelo incentivo diário, pela comunhão de ideias, pela comunhão de vida, pelo amor. Uma parceria longa de mútuo afeto e admiração que me faz tão bem.

RESUMO

Semer, Márcia Maria Barreta Fernandes. **Advocacia das Políticas Públicas: uma proposta de identidade para a Advocacia Pública**. 2020. 246p. Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Esta tese discute a identidade da Advocacia Pública e, na perspectiva dos propósitos do Estado, aborda o desenvolvimento de aspecto pouco estruturado dessa identidade e especificamente relacionado ao trato jurídico das políticas públicas. Para travar essa discussão parte-se de três conceitos: identidade, burocracia e Estado. Assim o capítulo inicial discorre sobre (i) a centralidade do conceito de identidade nas Ciências Sociais – com sedimento em Stuart Hall, Anthony Giddens e Zigmunt Bauman- e o interesse no tema por parte da Teoria da Administração; (ii) o conceito de burocracia e a formação da burocracia na Brasil; (iii) e a noção de Estado em sua relação com os propósitos legalmente estabelecidos. A noção de identidade fragmentada de Hall serve de guia para o diagnóstico da identidade da Advocacia Pública, realizado a partir da revista aos elementos históricos que marcaram a formação da instituição; do exame dos aspectos normativos de índole constitucional e infraconstitucional que a conformam, cotejada a estrutura jurídica da Advocacia Pública com as demais Funções Essenciais à Justiça e também entre diferentes órgãos (federal, estaduais e municipais) da instituição; e da observação de decisões do Supremo Tribunal Federal que vêm dando forma à identidade da Advocacia Pública. A abordagem reflexiva inspirada em Guiddens é o segundo viés de análise utilizado para discutir a identidade da Advocacia Pública, o que se faz a partir de quatro dilemas: Advocacia Pública de Estado x Advocacia Pública de governo, Advocacia Pública do litígio x Advocacia Pública da composição, Advocacia Pública como controle x Advocacia Pública como orientação, Advocacia Pública pró-ativa x Advocacia Pública reativa. O caráter líquido da identidade em Bauman conduz o prognóstico que identifica Advocacia Pública e Políticas Públicas. Referida identificação desenvolve-se apoiada no perfil da Constituição Federal e no caráter executivo que os princípios, objetivos e direitos nela previstos imprimem ao Estado brasileiro. Sob essa compreensão é demonstrado que o tema das políticas públicas comporta formulação jurídica. São, ainda, apontadas possibilidades de atuação da Advocacia Pública com o tema, discutida a importância da compreensão acerca da especificidade da matéria para a adequada realização da análise jurídica de casos concretos, e recomendado o desenvolvimento de estudo especializado no assunto como forma de incorporá-lo ao cotidiano da atuação e, por consequência, à identidade institucional do organismo.

PALAVRAS CHAVES- Identidade - Advocacia Pública - Políticas Públicas - Estado-Burocracia – Constituição - Funções Essenciais à Justiça.

ABSTRACT

Semer, Márcia Maria Barreta Fernandes. **Public Policy Attorneyship: An Identity Proposal for Public Attorneyship**. 2020. 246p. Doctorate. Law School. University of São Paulo.

This thesis discusses the identity of “Public Attorneyship” and, through the perspective of the purposes of the State, addresses the ill-structured development of this identity, and its exclusive relation to judicial processing of public policies. To address this question, the author utilizes three key concepts: identity, bureaucracy and State. As such, the initial chapter debates (i) the centrality of the concept of identity in Social Sciences – grounded in the works of Stuart Hall, Anthony Giddens and Zygmunt Bauman – and the interest on the theme by the “Theory of Administration”; (ii) the concept of bureaucracy and the formation of bureaucracy in Brazil; (iii) and the notion of State in its relation with its own legally established purposes. Hall’s notion of fragmented identity serves as a guide to the diagnosis of the “Public Attorneyship” identity, accomplished through the review of historical elements that marked the formation of the institution; the exam of the normative aspects of constitutional and infraconstitutional character that conformed it, relating the legal structure of the “Public Attorneyship” with the other ‘Essential Functions’ of Justice and among different agencies (federal, state and municipal) of the institution; and the observation of Supreme Court decision that have been shaping the “Public Attorneyship” identity. The reflective approach inspired by Giddens is the second method of analysis used to discuss “Public Attorneyship” identity, which is done through four dilemmas: “State attorneyship” x “government attorneyship”, litigation “Public attorneyship” x mediation “Public attorneyship”, control-oriented “Public attorneyship” x orientation-focused “Public attorneyship”, pro-active “Public attorneyship” x reactive “Public attorneyship”. The liquid character of identity in Bauman conducts the prognostic that identifies “Public attorneyship” with public policies. This identification develops itself based on the Federal Constitution profile and on its principles, objectives and rights, which attribute to Brazilian State an executive character. Under this understanding, the thesis intends to demonstrate that the public policy theme comports legal formulation. Moreover, it points to possible roles for the “Public attorneyship” to play in this theme, arguing about the importance of comprehension on the specificity of the matter for its adequate accomplishment of legal analysis of concrete cases, and recommends the development of specialized study in the subject as a way to incorporate it in its day-to-day functions and, as a consequence, to the identity of the organism.

KEY WORDS: Identity – Public attorneyship – Public Policies – State – Bureaucracy – Constitution – Essential Functions to Justice.

SOMMARIO

Semer, Marcia Maria Barreta Fernandes. **Avvocatura delle Politiche Pubbliche: una proposta di identità per la Avvocatura dello Stato**. 2020. 246p. Dottorato. Facoltà di giurisprudenza dell'Università di San Paolo.

Questa tesi discute l'identità del Avvocatura dello Stato e, dal punto di vista degli scopi statali, affronta lo sviluppo dell'aspetto non strutturato di questa identità e specificamente correlato al trattamento legale delle politiche pubbliche. Per fermare questa discussione partiamo da tre concetti: identità, burocrazia e stato. Pertanto, il capitolo iniziale discute (i) la centralità del concetto di identità nelle scienze sociali - basato su Stuart Hall, Anthony Giddens e Zigmunt Bauman - e l'interesse per l'argomento da parte della teoria della gestione; (ii) il concetto di burocrazia e la formazione della burocrazia in Brasile; (iii) la nozione di stato in relazione ai suoi scopi legalmente stabiliti. La nozione di Hall di identità frammentata funge da guida per la diagnosi dell'identità di Avvocatura dello Stato, effettuata dalla rivista agli elementi storici che hanno segnato la formazione dell'istituzione; esaminando gli aspetti normativi di natura costituzionale e non costituzionale che lo conformano, confrontando la struttura legale del patrocinio pubblico con le altre funzioni essenziali per la giustizia e anche tra i diversi organi (federale, regionale e municipale) dell'istituzione; e l'osservazione delle sentenze della Corte Suprema Federale che hanno modellato l'identità del Avvocatura dello Stato. L'approccio riflessivo ispirato da Giddens è la seconda polarizzazione analisi utilizzato per discutere l'identità del Avvocatura dello Stato, che è fatto da quattro dilemmi: Avvocatura dello Stato x Avvocatura del governo; Avvocatura della controversia X Avvocatura della Composizione; Avvocatura dello Stato come controllo x Avvocatura dello Stato come guida; Avvocatura dello Stato proattiva x Avvocatura dello Stato reattiva. La liquidità dell'identità in Bauman guida la prognosi che identifica il patrocinio pubblico e le politiche pubbliche. Tale identificazione è sviluppata sulla base del profilo della Costituzione federale e del carattere esecutivo che i principi, gli obiettivi e i diritti ivi previsti colpiscono lo Stato brasiliano. In base a questa comprensione, viene dimostrato che il tema delle politiche pubbliche comprende la formulazione giuridica. Sono inoltre indicate le possibilità di azione della Avvocatura dello Stato con il tema, hanno discusso l'importanza di comprendere la specificità della materia per il corretto svolgimento di analisi giuridica di casi specifici, e ha raccomandato lo sviluppo di studi specializzati sul tema, come una forma di incorporazione alla performance quotidiana e, di conseguenza, all'identità istituzionale dell'organismo.

PAROLE CHIAVE - Identità – Avvocatura dello Stato - Politiche pubbliche - Stato - Burocrazia - Costituzione - Funzioni essenziali per la giustizia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
------------------------	-----------

CAPÍTULO 1. IDENTIDADE, BUROCRACIA E ESTADO

1.0. Premissas teóricas e metodológicas.....	22
1.1. A identidade nas Ciências Sociais: sentido e centralidade.....	26
1.2. A identidade na Teoria da Administração: dimensão organizacional.....	34
1.3. Algumas considerações sobre a identidade.....	40
1.4. Sobre a burocracia: entre racionalização e finalidade.....	41
1.5. Sobre o Estado: propósito e políticas públicas.....	50
1.6. Relevância e atualidade do tema.....	56

CAPÍTULO 2. PANORAMA IDENTITÁRIO DA ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA: A IDENTIDADE FRAGMENTADA. DIAGNÓSTICO.

2.0. Considerações iniciais.....	59
2.1. A identidade histórica da Advocacia Pública.....	60
2.2. A identidade constitucional da Advocacia Pública.....	72
2.2.1. As Funções Essenciais à Justiça na Constituição.....	72
2.2.2. O Ministério Público na Constituição.....	79
2.2.3. A Defensoria Pública na Constituição.....	82
2.2.4. A Advocacia na Constituição.....	86
2.2.5. A Advocacia Pública na Constituição.....	87
2.2.6. O reconhecimento da Advocacia Pública por contraste com as demais Funções Essenciais à Justiça.....	92
2.3. A identidade infraconstitucional da Advocacia Pública.....	104
2.3.1. A Advocacia Pública no Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil.....	105
2.3.2. A Advocacia Pública na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.....	111
2.3.3. A Advocacia Pública nas Leis Orgânicas dos Estados.....	116
2.3.4. A Advocacia Pública na legislação municipal.....	126
2.4. A identidade da Advocacia Pública construída em juízo.....	133
2.4.1. A escolha da chefia da instituição e a autonomia da Advocacia Pública.....	134
2.4.2. Abrangência e exclusividade das competências institucionais da Advocacia Pública.....	140
2.4.3. A questão da defesa de agentes públicos pela Advocacia Pública.....	145
2.4.4. A vinculação à OAB e a verba honorária sucumbencial.....	147
2.4.5. O controle de ponto.....	151
2.4.6. A questão das Procuradorias Municipais.....	153
2.4.7. A responsabilização dos advogados públicos por seus pareceres e atos ou omissões da Administração.....	155
2.4.8. Algumas considerações sobre a identidade da Advocacia Pública construída em juízo.....	158

CAPÍTULO 3. PANORAMA IDENTITÁRIO DA ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA: A IDENTIDADE REFLEXIVA. DILEMAS.

3.0. Considerações iniciais.....	160
3.1. O dilema Advocacia de Estado x Advocacia de Governo na formação identitária da Advocacia Pública.....	161
3.2. O dilema entre uma Advocacia do Litígio x Advocacia da Composição na formação identitária da Advocacia Pública.....	169
3.3. O dilema da Advocacia como Controle x Advocacia como Orientação na formação identitária da Advocacia Pública.....	177
3.4. O dilema entre uma Advocacia Pró-ativa x Advocacia Reativa na formação identitária da Advocacia Pública.....	184

CAPÍTULO 4. PANORAMA IDENTITÁRIO DA ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA: A IDENTIDADE LÍQUIDA. PROGNÓSTICO. A ADVOCACIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.0. Considerações iniciais.....	188
4.1. O Estado Constitucional Brasileiro e as políticas públicas.....	189
4.2. Políticas públicas. Um conceito em processo de definição jurídica.....	194
4.3. Os modelos de análise de políticas públicas nas Ciências Sociais.....	199
4.4. A atuação da Advocacia Pública no trato com as políticas públicas.....	209
4.5. A Advocacia das políticas públicas: análise de caso.....	221
4.6. Uma proposta pedagógica para a Advocacia Pública das Políticas Públicas.....	227

CONCLUSÃO.....	231
-----------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	236
--------------------------	------------

APÊNDICE: Relação das ações judiciais consultadas junto ao STF.....	246
--	------------

INTRODUÇÃO

EU SOU TREZENTOS...

(...)

Eu sou trezentos, sou trezentos-e-cinquenta,
mas um dia afinal eu toparei comigo...

(...)

(Mário de Andrade, 1929)¹

Desde que a Constituição brasileira de 1988 destacou no Título IV, destinado à Organização dos Poderes, um capítulo intitulado Das Funções Essenciais à Justiça, muito se discute o propósito tanto desse instituto (Funções Essenciais à Justiça)² quanto das instituições de Estado que as integram, a saber: Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública.

A reflexão sobre o Estado e seus organismos é tema que suscitou e segue suscitando abordagens múltiplas que perpassam as Ciências Sociais, a Filosofia, dentre outros ramos do conhecimento especialmente relacionados às chamadas humanidades. Associá-la, por sua vez, à Teoria Geral do Estado e pensar Estado e instituições estatais a partir de sua composição jurídica é tarefa que, ao contrário do que à primeira vista pode parecer, constitui atividade simultaneamente reveladora e desafiadora.

Vivemos tempos em que o papel do Estado enquanto mediador da vida social está colocado em questão. A mercantilização das relações e da vida tensiona a capacidade do Estado

¹ O célebre poema nos serve de guia na compreensão de que a Advocacia Pública tem faces diversas e, por isso mesmo, segue à procura de um “eu”. Nosso propósito é apresentar um olhar possível de identificação desse “eu”, que nas palavras sempre precisas de Mário de Andrade corresponde a uma procura: “Minhas obras todas na significação verdadeira delas eu as mostro nem mesmo como soluções possíveis e transitórias. São procuras. Consagram e perpetuam esta inquietação gostosa de procurar”, in Martins, Wilson. *A ideia modernista*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 259).

² Trata-se de novidade inserida na instituição de 1988. Situadas no título relativo à organização dos Poderes, mas em capítulo próprio, distinto dos capítulos referentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, as Funções Essenciais à Justiça, compreendidas no primeiro momento como meras extensões do Executivo, cresceram no reconhecimento da comunidade jurídica e da sociedade conforme o desenho constitucional foi sendo melhor estudado e compreendido. Mesmo o Ministério Público, que goza de autonomia administrativa, funcional e financeira desde a promulgação do texto original, era assim compreendido nos primeiros anos de vigência da Carta. Apesar de mais de trinta anos separarem a promulgação da Constituição do Brasil das reflexões apresentadas nesta tese, de certo modo as Funções Essenciais à Justiça ainda exalam novidade e a proposta de perscrutar a identidade da Advocacia Pública nesta quadra é indicativa desse frescor tardio.

de promoção e salvaguarda da dignidade humana. É com olhar atento a esse ambiente, portanto, que enfrentamos a empreitada de discutir identidade de uma instituição de Estado.

Objeto central de nosso estudo, a Advocacia Pública é, dentre os órgãos que compõem o quadro das Funções estatais Essenciais à Justiça, a instituição que enfrenta, até hoje, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, as maiores dificuldades com a definição de seu papel e, por consequência, de suas finalidades ou propósitos institucionais. Em outras palavras, a identidade da Advocacia Pública é um tema em aberto, sob diversos aspectos³.

Os motivos ensejadores dessa fragilidade identitária são variados. Desde as dificuldades enfrentadas na relação com os gestores públicos (que por vezes relutam em aceitar a orientação jurídica dos advogados públicos ou mesmo sua própria existência e obrigatoriedade)⁴, a disputa entre seus membros quanto ao papel devido pela instituição no desempenho das diversas competências a seu encargo⁵, a reduzida visibilidade social (comparativamente à alcançada pelas outras Funções Essenciais à Justiça)⁶, a falta de unidade institucional do órgão, até a equivocidade do nome⁷, são fatores que, todos reunidos e dentre outros, se não constituem razão, são indiciários de algumas das muitas incertezas vivenciadas pela Advocacia Pública na tarefa de formação e afirmação de uma identidade.

Mas o fato é que, responsável pela defesa judicial, extrajudicial, consultoria e assessoramento do Estado brasileiro⁸, a Advocacia Pública segue uma instituição à procura de definições sobre si mesma. Até porque, esse rol de atribuições, sua extensão, seu exercício são

³ Uma das hipóteses para a indefinição experimentada pela Advocacia Pública na formação de sua identidade diz respeito à questão da autonomia. Isto porque, enquanto Ministério Público e Defensoria Pública gozam de autonomia constitucional, assim como gozam de uma marca e um reconhecimento institucional mais definido, a Advocacia Pública não alcançou esse grau de insulamento, compreendido como equidistância reconhecida pela Constituição frente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O tema da autonomia foi apresentado e está em discussão no Congresso Nacional desde 2007 quando, por proposta do então Deputado Federal Flavio Dino (PCdoB) e outros foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional n. 82/2007 (PEC 82/2007), sem deliberação final até aqui. Sobre o tema voltaremos em capítulo específico.

⁴ As maiores dificuldades de institucionalização do órgão ocorrem no âmbito da Advocacia Pública Municipal, como veremos adiante. Não obstante, existem dificuldades também nos âmbitos estadual e federal com temas que vão desde a escolha da chefia superior até a abrangência e exclusividade no desempenho das atribuições.

⁵ Aqui a disputa mais sensível é a da distinção entre Advocacia de Estado e Advocacia de Governo.

⁶ Enquanto Ministério Público e, ainda que em menor escala, a Defensoria Pública, povoam o noticiário nacional, a Advocacia Pública tem visibilidade mais restrita, prevalecendo, no âmbito da Advocacia Pública, a visibilidade social da Advocacia Geral da União sobre a alcançada pelas Procuradorias Gerais dos Estados ou pelas Procuradorias Gerais Municipais.

⁷ Na União os advogados Públicos são Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central. Nos Estados são Procuradores do Estado, Procuradores da Assembleia Legislativa e nos Municípios Procuradores do Município e Procuradores da Câmara Municipal. Nomenclatura que causa enorme confusão com os integrantes do *Parquet* federal, do trabalho e estadual, estes últimos no segundo grau, que são Procuradores da República, Procuradores do Trabalho e Procuradores de Justiça, respectivamente.

⁸ CF/88, arts. 131 e 132.

todos elementos ainda em disputa, cuja implementação tem comportado avanços e retrocessos que tornam instável e indefinido o território de atuação efetiva da instituição.

O desenvolvimento de reflexão sobre a identidade da Advocacia Pública é o propósito central de nosso estudo, e fazê-lo avaliando a hipótese de ser a Advocacia das Políticas Públicas marca medular do órgão é o desafio específico. Os questionamentos que pretendemos responder são os seguintes: Qual a identidade da Advocacia Pública? Seria a Advocacia das Políticas Públicas uma identidade típica, no sentido de constituir-se em atribuição de realização necessária e compatível com a missão constitucional do órgão?

Durante muito tempo a dicotomia entre advocacia de Estado e advocacia de governo marcou as discussões sobre a Advocacia Pública, sendo que esse debate, ainda que arrefecido, não está de todo superado.

Nos últimos anos, na esteira inclusive dos humores políticos nacionais, tem-se buscado associar a imagem ou a identidade da Advocacia Pública ao controle de legalidade e ao combate à corrupção. Sua posição estratégica de aparato jurídico cujo contato com a gestão administrativa do Estado precede à dos demais órgãos de semelhante natureza tem sido o motor dessa associação, cultivada tanto em trabalhos acadêmicos quanto na exposição política levada a efeito pelas entidades representativas dos advogados públicos junto a parlamentares e à sociedade⁹.

Competências próprias da Advocacia Pública como o assessoramento e a consultoria jurídica prévia, assim como o dever de defesa jurídica do patrimônio público aliado à responsabilidade exclusiva de representação estatal em juízo também são, sem dúvida, elementos importantes na composição desse quadro que conduz, como dissemos, segmento expressivo da doutrina a identificar na instituição aparato estatal de controle.

Não constitui propósito deste estudo infirmar as múltiplas faces da Advocacia Pública, até porque essas faces decorrem das diversificadas competências ou capacidades institucionais do órgão. A instituição inequivocamente é plural, heterônoma, “é trezentos”, na lírica expressão do poeta. A identidade institucional como somatória de competências parciais é uma maneira de composição identitária.

Nosso objetivo é discutir a identidade da Advocacia Pública. E, na perspectiva de que a identidade demanda constante construção, explorar um aspecto que nos parece essencial e negligenciado das competências da Advocacia Pública, a saber: o concernente à orientação

⁹ Assim o Movimento Nacional pela Advocacia Pública, cujo slogan é “Autonomia para defender o que é do povo brasileiro”. (site www.anape.org.br, visitado em 10.05.2018, 12h47).

jurídica para elaboração, implementação, garantia de vigência e avaliação de políticas públicas. Essa a base de nossa tese de doutoramento.

Identificar a centralidade do que move- ou do que deveria mover- os órgãos de Advocacia Pública para além do espaço de organização e contenção jurídica da gestão é o que queremos explorar. Essa é, também, a razão do desafio específico escolhido relacionar Advocacia Pública e políticas públicas. Afinal, inserem-se as políticas públicas, por definição, no espaço de atuação executiva do Estado, sítio onde a Constituição fixou as bases das competências atribuídas à Advocacia Pública.

Nosso intento é por luz em segmento integrante da atuação da Advocacia Pública que, a despeito de fundamental para o Estado¹⁰, permanece pouco explorado- senão inexplorado-, efetivamente subdimensionado no ambiente da institucionalidade do órgão, e cujo despertar e incremento concentra alto potencial identitário.

Repensar a Advocacia Pública a partir dos propósitos do Estado é, portanto, o que informa o desafio de buscar na Advocacia das políticas públicas uma identidade típica. Dar centralidade a essa face da Advocacia Pública é reposicionar a instituição em sua relação com a Administração, com o Judiciário e demais atores jurídicos, com a sociedade e consigo mesma, a partir da valorização de elemento relevante da responsividade estatal.

O caráter político, prospectivo e interdisciplinar das Políticas Públicas demanda da instituição atuação construtiva, criativa, inovadora. A modelagem jurídica de um programa de ação futuro distingue-se da tarefa de orientação ou informação da Administração acerca de pré-definidos limites normativos balizadores da gestão cotidiana da coisa pública.

A necessidade de interação com agentes políticos, administrativos, setores técnicos, grupos de interesse exige instituição dotada de capacidade dialógica, e na esteira dela, de aptidão para visualizar e propor consensos, o que difere substancialmente da cultura do litígio tão própria do ambiente jurídico brasileiro.

A responsabilidade de assegurar a higidez jurídica e garantir a implementação dos programas de políticas públicas impõe ainda atuação estratégica, coordenada, cooperativa, onde ganha destaque a circulação eficaz de informação e também de conhecimento, tudo a recomendar que na organização do trabalho a hierarquia ceda lugar às relações horizontais.

O desenvolvimento de uma cultura de avaliação da eficiência e eficácia do modelo jurídico construído para a política pública idealizada, por fim, aponta para atividade que guarda

¹⁰ Anote-se que não falamos aqui de qualquer Estado, mas do Estado Constitucional, comprometido com a dignidade humana, com o valor social do trabalho, com a redução das desigualdades.

relação necessária com a produção de resultados, novamente interligada com o conceito de responsividade, assim como com o de governança.

Considerando, paralelamente, a expressiva judicialização de temas decorrentes de políticas públicas, sua relação com a Advocacia Pública expressa-se de forma ainda mais substantiva, na medida em que é a Advocacia Pública a voz do Estado em juízo¹¹.

Abordar a singularidade da Advocacia Pública a partir do instituto das políticas públicas, ademais, é discutir Advocacia Pública, mas inequivocamente é falar de Estado. Vivemos quadra em que se intensificam os questionamentos acerca do papel do Estado na sociedade e isso traz impactos significativos para a temática das ações de políticas públicas.

A despeito do avanço da ordem neoliberal - e isso é curioso observar- nunca se falou tanto em políticas públicas no Brasil como na última década. Há uma enorme demanda reprimida por políticas públicas e a própria expressão – políticas públicas- entrou no linguajar e na agenda diária das pessoas, da imprensa e, por conseguinte, dos governos.

Buscar a identidade da Advocacia Pública tomando por eixo as políticas públicas é, nesse passo, simultaneamente um trabalho de reflexão acerca das dúvidas lançadas a propósito dos deveres do Estado e, na nossa perspectiva, um caminho para a sedimentação das bases do Estado modelado na Constituição de 1988.

Afinal, um Estado democrático, textualmente comprometido com a dignidade humana, os valores sociais do trabalho, com a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a garantia do desenvolvimento nacional (CF/88, arts. 1º, III e IV; 3º, II e III), dentre outros direitos fundamentais, é um Estado devedor de políticas públicas.

A falta de clareza acerca da identidade de determinada instituição de Estado, assim como a atuação cambiante ou desconforme dessa instituição pode, ainda que em tese, indicar e provocar fragilidades, fissuras, deturpações na feição do Estado. A consubstanciação de identidade compatível com os fins e propósitos do Estado, por consequência, assume, sob esse ponto de vista, feição benéfica, reparadora, eficiente.

Analizada em perspectiva histórica, a Advocacia Pública é organismo que, na democracia inaugurada no Brasil da Constituição de 1988, cresce em importância, mais que

¹¹ Da Advocacia Pública diz-se que não apenas representa, mas apresenta o Estado em juízo. “Rigorosamente, a Fazenda Pública não é representada, pois a representação, como se sabe, consiste na supressão ou complementação de uma capacidade. (...) Os Advogados Públicos, nas palavras de Pontes de Miranda, apresentam as pessoas jurídicas de direito público, sendo órgãos integrantes da estrutura administrativa de cada uma delas. Nesse contexto, é certo que o Advogado Público apresenta a pessoa jurídica de direito público, significando dizer que ele se faz presente em juízo ou em outros atos jurídicos na pessoa de um advogado público, integrante de sua organização administrativa.” (Didier Jr, Fredie e Carneiro da Cunha, Leonardo José, *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013, p. 1541, verbete art. 131).

isso, transfigura-se. De aparato meramente burocrático, subalterno ou até inexistente adquire estatutura constitucional, atribuição de função essencial à Justiça e existência obrigatória. Com a Constituição de 1988 a Advocacia Pública tem sua identidade profundamente reconfigurada, com vistas, exatamente, à garantia e à realização da democracia.

E se na perspectiva da Constituição brasileira a democracia abrange tanto o alargamento dos legitimados para a contestação, quanto dos materialmente capacitados para o exercício pleno da cidadania¹², o compromisso do Estado brasileiro não se opera apenas relativamente à garantia da democracia formal, mas também em direção à realização da democracia substantiva, de cariz finalístico, dependente de políticas públicas orientadas a realizar os valores constitucionais.

Dado o caráter ontologicamente responsivo das políticas públicas, a perspectiva que relaciona a Advocacia Pública às políticas públicas permite associar à democracia, particularmente à democracia substantiva, o “eu” típico e identificador da Advocacia Pública. Pensar a Advocacia Pública sob essa lente dá à instituição dimensão que em muito supera a ideia de organismo “*gendarme*”, imprimindo-lhe feição maiúscula na engenharia jurídica de construção do Estado.

Embora a literatura seja carente de estudos sobre a específica importância da identidade institucional, o tema da identidade domina, desde os anos 90, as análises sobre indivíduo, sociedade e Estado na modernidade.

Paralelamente, construções sobre identidade coletiva ou identidade organizacional, com abordagens que relacionam a identidade das corporações com o senso de pertencimento e segurança de seus integrantes até argumentos que associam a identidade à capacidade gerencial das organizações e à habilidade para a obtenção de apoios, fazem parte das discussões existentes sobre o tema¹³.

¹² A Constituição de 1988 amplia o rol de legitimados à contestação ao conferir direito de voto aos analfabetos, aos maiores de 16 anos (CF/88, art. 14); ao constitucionalizar o direito de greve (CF/88, art. 9º) e ao atribuir capacidade postulatória às Confederações Sindicais e entidades de classe de âmbito nacional para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade (CF/88, art. 103), dentre outros. Simultaneamente, a Carta se compromete com o alargamento do universo de capacitados ao exercício pleno da cidadania ao abraçar objetivos orientados nesse sentido como: (i) erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir desigualdades sociais e regionais, (ii) de garantir o desenvolvimento nacional, (iii) promover o bem sem discriminação (CF/88, art. 3º), (iv) fixar como fundamento do Estado a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político (CF/88, art. 1º), (v) constitucionalizar direitos sociais (CF/88, arts. 6 a 11), acesso universal à educação e saúde (CF/88, arts. 205 e 196, respectivamente). Assim como a ampliação do rol de legitimados políticos e jurídicos à contestação alarga o universo de capacitados ao exercício da cidadania, a previsão de direitos de caráter inclusivo eleva o grau de contestação, gerando fenômenos como o da judicialização das políticas públicas, reflexo da imbricação entre direito e política nas relações que envolvem o Estado.

¹³ A centralidade que a questão da identidade assumiu nos estudos voltados à análise da sociedade, do indivíduo e do próprio pensamento contemporâneo, pode ser mensurada pela excelência dos pensadores que se debruçaram e

Ademais, a importância das burocracias profissionais- como é o caso da Advocacia Pública-, para atuação eficiente do Estado é assunto de matriz weberiana largamente estudado e recentemente revigorado na literatura voltada ao desenvolvimento nos países de industrialização tardia, como é o caso do Brasil.¹⁴

Ao enfrentar a questão da identidade da Advocacia Pública e tomar o desafio de associá-la à Advocacia das Políticas Públicas, é nosso objetivo oferecer um contributo original, preordenado ao aprimoramento institucional do órgão, da burocracia que o compõe e do próprio Estado brasileiro.

se debruçam sobre o tema. Neste trabalho abordamos o tema a partir das lentes de Stuart Hall, Anthony Giddens, Zigmunt Bauman e por textos que exploram o assunto na Teoria da Administração, relacionando-os aos diferentes aspectos da identidade da Advocacia Pública.

¹⁴ “Pouca gente, nem mesmo quem vê com restrições o ativismo do Estado, discordaria de que uma burocracia eficiente e limpa é decisiva para o desenvolvimento econômico. Entretanto, hoje se discute muito a questão de como se definir exatamente eficiência e limpeza e como elaborar um sistema de incentivos burocráticos para atingir essas características. No século passado, a visão dominante era a adotada pelo economista-sociólogo alemão Max Weber. Para ele, a burocracia se baseia no recrutamento meritocrático, em planos de carreira a longo prazo, generalistas e fechados e em coerência empresarial mantida por uma administração comprometida com as normas. Mais recentemente, porém, a literatura da Nova Administração Pública (NAP), tem questionado a ortodoxia weberiana. Preconiza uma reforma burocrática baseada em planos de carreira mais a curto prazo, mais especializados e mais abertos; incentivos monetários mais intensos e um estilo de administração mais empresarial (impessoal), baseado num desempenho quantificável e transparente. Ainda que algumas mudanças advogadas pela NAP possam ser úteis para aprimorar essa burocracia fundamentalmente weberiana que já existe nos países desenvolvidos, a questão mais relevante, para a maioria dos países em desenvolvimento, é como fazer que a sua burocracia consiga chegar ao mais elementar dos “weberianismos”. Essa é uma tarefa que os PADs também tiveram que enfrentar na autora do desenvolvimento.” Chang, Ha-Joon. *Chutando a Escada- A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, São Paulo, 2004, Ed. Unesp, p.136-137.

CONCLUSÃO

Tema dos mais debatidos na Ciência Política dos últimos vinte anos, a identidade é conceito que guarda relação direta com o poder. Reconhecer, ser reconhecido, ter consciência sobre quem se é e a partir daí ter condições de definir o que se quer ser, tudo isso diz respeito à identidade e se relaciona com a ideia do empoderamento, na medida em que permite ao ser identificado ter domínio do “eu”, dando-lhe direção.

Embora a literatura sobre o tema volte-se, em regra, para a análise da identidade humana, muito do raciocínio e das reflexões sobre o tema permitem aplicação para coletivos e instituições como a Advocacia Pública.

A compreensão generalizada de que a identidade sofre as injunções de nosso tempo e, por isso, não é coerente, irrefletida ou pacífica, mas deslocada, reflexiva e disputada, lida com conceitos aplicáveis à análise de uma instituição de Estado como a Advocacia Pública e que se mostraram muito adequados para o desenvolvimento das diferentes abordagens.

Paralelamente, as análises que relacionam identidade com eficiência, perenidade, credibilidade, lealdade também se prestam e conferem utilidade à temática.

As pesquisas sobre a história, estrutura constitucional, infraconstitucional, e a compreensão judicial da Advocacia Pública revelam diferentes elementos e espelham uma série de desencaixes na identidade da instituição, o que guarda relação muito estreita com o ponto de vista de Stuart Hall sobre identidade.

Se é verdadeiro que as identidades não costumam ser monolíticas e abrigam perfis variados, as incoerências, dependendo da quantidade ou da qualidade podem ser paralisantes, o que se traduz em problemas de potencial variado, capazes de refletir em aspectos como capacidade de (in)eficiência até (in)utilidade ou (des)necessidade do órgão.

O esboço histórico apresentado revela a Advocacia Pública como atividade existente desde o período colonial que, por séculos, teve caráter estamental, de prebenda, nas palavras do historiador Cássio Schubsky, ainda que muitos de seus ocupantes fossem qualificados para a empreitada. A Advocacia Pública como instituição é realidade muito recente na história do país. Ainda que aqui e ali existisse antes da Constituição de 1988, a Carta Cidadã constitui, a nosso juízo, seu marco fundamental.

Os debates constituintes são reveladores de que a Advocacia Pública foi, de longe, dentre as Funções Essenciais à Justiça, a menos debatida e, por isso, menos pensada e projetada. A decisão de não abrigar no texto as Procuradorias Municipais, por exemplo, aparece *an passant* nos diálogos, como algo decidido à margem do debate público. Para nós, esse é o primeiro grande desencaixe que marca profunda e negativamente a identidade da instituição, por enfraquecer seu sentido de essencialidade, institucionalidade e por manter parcela relevante do setor vinculada ao domínio dos favores políticos. Afinal, qual o sentido republicano de se institucionalizar o setor no âmbito federal e estadual e negligenciar o municipal?

Sabemos que nos debates políticos vários parlamentares costumam argumentar com a impossibilidade de, em Municípios muito pequenos, estruturar-se uma Procuradoria Municipal. Mas, o que justifica a existência de Municípios tão pequenos? E, de mais a mais, a própria Constituição poderia (e pode) remeter a solução administrativa da questão admitindo outros arranjos, de perfil regionalizado ou mesmo atribuindo às Procuradorias Estaduais competências específicas.

Na verdade, nem seriam soluções novidadeiras. No âmbito Judicial, por exemplo, foi comum por muitos anos a Justiça Estadual assumir a jurisdição Federal onde a Justiça Federal não estava organizada; a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo manteve em sua Lei Orgânica de 2015 a previsão de Procuradoria de Assistência Jurídica aos Municípios. Embora seja setor desativado no momento, foi por muitos anos local de trabalho dos mais prestigiados da instituição. Agora mesmo, quando se discute a implantação do Juiz de Garantias incluído pelo Parlamento no “Pacote Anticrime”, cogita-se a instalação da jurisdição cruzada entre juízes de comarcas distintas, a fim de garantir o serviço sem a necessidade de concurso e aumento no número de magistrados.

Não obstante, ainda do ponto de vista histórico, é forçoso que se diga que a institucionalização da Advocacia Pública federal e estadual funcionou como bússola que orientou a constituição de muitas das Procuradorias Municipais existentes hoje no país, já que o período ditatorial, como mostramos, fez regredir o pouco que começava se organizar no final dos 1950, começo dos 1960.

A análise das identidades constitucional e infraconstitucional da Advocacia Pública, a seu tempo, essa identidade positivada, mostra desencaixes, mas revela uma importante vitalidade, resultado da boa institucionalização do setor nos âmbitos federal e estadual desses últimos trinta anos.

O cotejo da Advocacia Pública com as demais Funções Essenciais à Justiça tem na ausência de atribuição de autonomia à instituição seu maior déficit comparativo que, no curso dos anos, vem se materializando como déficit na capacidade política de suprir as necessidades de apoio administrativo para o desempenho das atribuições. Se toda a discussão sobre o tema é complexa do ponto de vista teórico, há que se reconhecer a existência de consequência prática derivada da decisão adotada até aqui, sendo que muito do que move o setor em sua disputa por autonomia advém desse déficit material diretamente relacionado com condições de trabalho, com qualidade do serviço, com prestígio institucional.

De nossa parte, a racionalidade que enxerga nas Funções Essenciais à Justiça- aí incluída a Advocacia Pública- figura que não se confunde nem se subordina tecnicamente com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é racionalidade que faz sentido e que ainda merece ser experimentada na sua totalidade. Para o Ministério Público e para a Defensoria Pública a Constituição reconhece que o exercício da autonomia técnica demanda a atribuição das demais autonomias (funcional, administrativa e financeira). Se esse é o entendimento para as duas Funções Essenciais à Justiça referidas, razoável considerar que se aplique o mesmo raciocínio para a Advocacia Pública. Esse o desencaixe mais notório e relevante que marca a identidade da Advocacia Pública no âmbito normativo.

Mas, indubitavelmente a Constituição de 1988 trouxe estatura, magnitude, envergadura à identidade da Advocacia Pública ao atribuir-lhe a condição de instituição constitucional de Estado. Trata-se de decisão que ao nomear em posição tão destacada a Advocacia Pública, conferiu-lhe prestígio, autoridade, empoderou sua identidade.

Hoje, ainda que haja confusão de nomenclatura, que as outras Funções Essenciais à Justiça sejam mais visíveis para a sociedade, que as estruturas dos organismos federal e estaduais sejam semelhantes, mas comportem diferenças importantes, a Advocacia Pública é organismo presente na institucionalidade brasileira, cujo reconhecimento vem propiciando oportunidades de expansão de suas atividades⁴²².

A construção identitária da Advocacia Pública no Judiciário é uma realidade. O Judiciário tem sido e é, hoje, o principal campo de disputa da identidade da Advocacia Pública. Pela relevância e quantidade de temas que apresentamos na tese e que estão postos perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal envolvendo as mais variadas

⁴²² A atuação estruturada no setor de recuperação de ativos (como ocorre na AGU), a competência legal para a realização de acordos de leniência, para o exercício da mediação, para a realização de TACs (Termos de Ajustamento de Condutas), para atuação em arbitragem, dentre outras atividades são exemplos dessa expansão. Esta tese ainda propõe a atuação estruturada no setor das políticas públicas.

questões que afetam a instituição, não há dúvida de que a Advocacia Pública levou para o Poder Judiciário a decisão sobre seus dilemas e gargalos e também foi levada para a mesma arena de disputa com propósitos opostos no mérito, mas semelhantes na via eleita.

O Poder Judiciário tem decisões importantes de consolidação das competências da Advocacia Pública e de garantia da independência técnica da atividade consultiva. São sem dúvida paradigmáticos os julgados envolvendo esses dois temas que prestigiam a institucionalização da atividade do órgão e de sua burocracia. Mas o que impressionou na pesquisa, e essa é uma constatação que nossa condição de *insider* à instituição talvez tenha ajudado a identificar, é que existe um desencaixe entre a forma como os Advogados Públicos entendem a Advocacia Pública e a maneira como a Advocacia Pública é reconhecida pelo Judiciário. Essa condição de instituição subordinada e vinculada ao Poder Executivo tão presente na visão Judicial não povoa a compreensão de parcela expressiva dos Advogados Públicos sobre a instituição.

Os desencaixes, incongruências, deslocamentos são dificuldades de identificação importantes no limite dos impactos que provocam na eficiência, credibilidade, perenidade da instituição ou, em outras palavras, na medida em que provocam disfuncionalidades numa estrutura que existe para servir de instrumento à realização eficaz dos fins do Estado.

Nessa senda, o diagnóstico das disfunções se apresenta como caminho indispensável para o aperfeiçoamento da identidade institucional e não constitui apontamento de falhas ontológicas e insuperáveis.

Enfrentar dilemas da Advocacia Pública, a partir da abordagem reflexiva da identidade, é método que utiliza na partida a lógica binária, mas induz a busca de superação. Essa perspectiva inspirada nas reflexões de Giddens sobre identidade orientou os trabalhos nos tópicos em que confrontamos Advocacia Pública de Estado x Advocacia Pública de Governo, Advocacia Pública do litígio x Advocacia Pública da composição, Advocacia Pública do controle x Advocacia Pública da orientação, Advocacia Pública proativa x Advocacia Pública reativa.

Aqui a reconfiguração identitária da Advocacia Pública a partir da superação dos dilemas se apresenta como elemento de afirmação de uma identidade associada à concepção weberiana de instituição burocrática responsável pela eficácia da ação estatal e consequente credibilidade do Estado.

O conceito foucaultiano de governamentalidade, nesse caminho, orienta a superação da dicotomia Governo x Estado, ao amalgamar os conceitos na perspectiva da compreensão do

próprio Estado como instrumento de exercício do poder e integrar a instituição (Advocacia Pública) no conjunto de elementos táticos que dão forma ao “Estado de Governo”.

Em complemento, o investimento numa identidade (i) dialógica que não faça do litígio o único caminho para a solução de conflitos; (ii) responsiva ao reconhecer seu papel de *accountability*, com responsabilidade de guarda da integridade democrática; (iii) e dinâmica compõe o percurso de possibilidades que vislumbramos para as disputas identitárias que marcam a Advocacia Pública.

Por fim, a insubordinação, o inconformismo, a ânsia de reinvenção que marca esses tempos líquidos orienta o propósito de responder o desafio específico de relacionar a identidade da Advocacia Pública e Políticas Públicas. Com o conceito de identidade como disputa e identidade como campo de batalha de Bauman em mente, buscar nos propósitos do Estado e particularmente nos propósitos do Estado constitucional brasileiro razão para associar a identidade, Advocacia Pública e Políticas Públicas é arranjo que fez -e faz- todo sentido.

As Políticas Públicas, como via de alargamento da cidadania, promovem a qualificação da democracia. A Advocacia Pública, enquanto institucionalidade que mantém responsabilidades associadas à zeladoria e promoção da democracia, guarda estreita e direta relação com o tema.

O comprometimento da Advocacia Pública com a instrumentalização jurídica das políticas públicas assume caráter de atribuição imanente na perspectiva de um Estado de Direito compromissado com o atendimento de fins constitucionalmente definidos, como é o caso do Estado democrático e social brasileiro.

Associar a identidade da Advocacia Pública ao trabalho técnico estruturado de institucionalização jurídica das Políticas Públicas mostra-se, por consequência, hipótese mais que pertinente, recomendável, imprescindível, resultado necessário do reconhecimento do organismo como instrumento apto a orientar a legalidade e, com isso, garantir a eficiência jurídica das iniciativas estatais.

Para a identidade da Advocacia Pública, a associação da imagem institucional com as Políticas Públicas agrega valor à sua reputação junto à sociedade e às autoridades, acrescentando-lhe autoestima no ambiente interno, além de respeito e credibilidade política e social nas diversas relações que mantém extramuros, tudo a garantir-lhe reconhecimento e continuidade.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz, PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinícius. “A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In *Burocracia e Política no Brasil*. Desafios para a ordem democrática no século XXI. São Paulo: FGV Editora, 2014.

ARARAL Jr., Eduardo, FRITZEN, Scott, HOWLETT, Michael, RAMESH, M e WU, Xun (organizadores). *Routledge Handbook of Public Policy*. Nova York: Routledge, 2015.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Ed. Globo, 2014.

BARCELOS, Ana Paula de. “Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas”, in *Revista de Direito Administrativo* n. 240, abr/jun 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Identidade*, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017

-*O mal-estar da pós-modernidade*, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2010.

BLANCHET, Luiz Alberto, HACHEM, Daniel Wunder, SANTANO, Ana Cláudia (coordenadores). *Estado, Direito & Políticas Públicas*. Curitiba: Editora Íthala, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. “O Papel da Advocacia Pública na Estabilidade e do Desenvolvimento do País”, in *Advocacia Pública de Estado: Estudos Comparativos nas Democracias Euro-americanas*. Curitiba: Ed. Juruá, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Editora Malheiros, 10ª. Ed., 2015.

BOURDIEU, Pierre. *A Miséria do Mundo*. São Paulo, Editora Vozes, 9ª. Edição, 2012.

-*Sobre o Estado*. São Paulo, Editora Companhia das Letras, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “Políticas Públicas e Direito Administrativo”, in *Revista de Informação Legislativa do Senado, Brasília*, a. 34, n. 133, jan/mar. 1997.

-*Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

-“Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional”, *in* Revista Colunistas. Direito do Estado, Ano 2016, num 122, ISSN 2525-4065.

-“*Um decálogo para a Advocacia Pública*”, *in* Advocacia Pública Contemporânea. Desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2019.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia Pública. Mito e Realidade*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2005.

-*Advocacia Pública e Direito Econômico. O Encontro das Águas*. Porto Alegre: Editora Nuria Fabris 2009.

CAMPOS, Anna Maria. “Accountability: quando podemos traduzi-la para o português?”, *in* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>) (Consultado em 20.11.2019, às 20h00).

CAPUCHO, Fábio Jun (coordenador), Revista Brasileira de Advocacia Pública. Belo Horizonte, Editora Fórum, Ano1, n. 1., 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Ed. Terra e Paz, 1975.

CASARA, Rubens. *Estado Pós-Democrático- Neo-obscurantismo e Gestão dos Indesejáveis*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2017.

CASTRO, Aldemário Araújo e MACEDO, Rommel (organizadores). *Advocacia Pública Federal: Afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: OAB/Conselho Federal, 2016

CHANG, Há-Joon. *Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

CYRINO, André Rodrigues. “Advocacia Pública” (verbete), *in* Enciclopédia Jurídica da PUC/SP. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/25/edicao-1/advocacia-publica>, consultado em 22.10.2019, 23h00.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Oligarquia Brasileira: Visão Histórica*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

-“Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas”, *in* Revista de Informação Legislativa do Senado, Brasília, a 35, n. 138, abr/jun 1998.

CONTI, Maurício (coordenação). *Orçamentos Públicos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

COPETTI NETO, Alfredo. *A Democracia Constitucional sob o olhar do garantismo jurídico*. Florianópolis: Editora Empório do Direito, 2016.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *O Direito nas Políticas Públicas*. Acesso online, disponível em <http://noosfero.ucs.br/articles/0010/3257/coutinho-o-direito-nas-politicas-p-blicas.pdf>, consultado em 13.12.2019.

CRUZ, Flávio da (coordenação). *Comentários à Lei nº 4320*. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 3ª Reimpressão, 2015.
-*Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Unb, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998.

DARDOT, Pierre. e LAVAL, Christian. *A nova Razão do Mundo*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DEUSDARÁ, Ingrid Caroline Cavalcante de Oliveira; LACERDA, José Edmundo Barros de; MENDES FILHO, Marcelino Rodrigues; e MOTA, Roberto (Coordenadores). *Advocacia Pública*. Novos Tempos. Brasília: Ed. Consulex, 2013.

DIAS, Jean Carlos. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas. Princípios, Propósitos e Processos*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DUARTE, Clarice Seixas. *Direito das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2015.

DIDIER JR, Fredie e CARNEIRO DA CUNHA, Leonardo José. Art. 131 (verbete), in *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Ed. Saraiva/Almedina, 2013.

DYE, Thomas R. *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*. In *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Ed. Unb, 2014.

ELSTER, Jon. “Forces and Mechanisms in the Constitutional-making process”, in HeinOnline, citation 45 Duke, L.J. 364 1995 1996.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder*. São Paulo: Ed. Globo, 2001.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho (organizador). *Regime Jurídico da Advocacia Pública*. São Paulo: Editora Método, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. “O Estado de Direito entre o passado e o futuro”, in *O Estado de Direito*. História, teoria, crítica. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2006.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coordenador), *1º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998.

-*Desafios Éticos da Advocacia Pública* (org.). Rio de Janeiro: Editora Esplanada, 2002.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro/São Paulo:= Ed. Paz e Terra, 2016.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos*. São Paulo: Editora Malheiros, 5ª. Edição, 2013.

GARAPON, Antoine. *Juez y Democracia*. Una reflexión muy actual. Tradução (para o espanhol): Manuel Escrivá de Romani. Barcelona: Flor de Viento Ediciones, 1997.

GARATIVO, Cesar Rodriguez. *Los Derechos Sociales em serio: hacia un dialogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Antropos, 2007.

GASPARD, Murilo. *Democracia e Policentrismo do Poder*. São Paulo, Editora Alameda, 2009.

GIDDENS, Antony. *Modernidade e Identidade*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. “O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário”, in *Revista de Processo* n. 164, out/2008.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. “Advocacia do Estado, Administração Pública e Democracia: A Função da Consultoria Jurídica na Formulação e Execução de Políticas Públicas”, in *Revista AGU*, Ano X, nº 20, out/dez, 2011.

HAIDER, Asad. *Armadilha da identidade*. Raça e classe nos dias de hoje. São Paulo: Ed. Veneta, 2019.

HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Editora Lamparina, 2015.

HEIDEMANN, Francisco G., SALM, José Francisco (organizadores). *Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 3ª. ed, 2014.

HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford: SUP, Third Edition, 2006.

HILL, Michael, e VARONE, Frédéric. *The Public Policy Process*. Nova York: Routledge, 2017.

HOBBSAWN, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento*. São Paulo: editora 34, 2ª edição, 3ª reimpressão, 2017.

JENKINS, Lord Roy. *Roosevelt*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 2005.

JOHNSON, Chalmers. “*The Development State: Odyssey of a Concept, in The Development State*”, on line, disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3224473/mod_resource/content/2/JOHNSON%20Chalmers.pdf, consultado em 06.01.2020, 9h00.

KIRSCH, César do Valle. “Advocacia Pública (de Estado) como Função Essencial à Justiça e parceira do Executivo na viabilização de Políticas Públicas”, in *Advocacia Pública Federal. Afirmação como Função Essencial à Justiça*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2016.

LEMKE, Thomas. *Foucault, governamentalidade e crítica*. São Paulo: Editora Politeia, 2017.

LERNER, Max. “Constitutional Court as Symbols”, in. *The Yale Law Journal*, vol 46, n. 8, jun/1937.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

LOPE, Jesusa Rita Fidalgo Sanchez. e COSTA, Patrícia Lessa Santos. “*Identidade Institucional e Gestão Participativa nos Institutos Federais: Possibilidades de Fortalecimento e Ressignificação a Partir do PDI (Plano de Desenvolvimento*

Institucional)”, in XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária. A gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade. Florianópolis: 2014.

LOUREIRO, Maria Rita.; ABRUCIO, Fernando Luiz; e PACHECO, Regina Silvia (organizadores). *Burocracia e Política no Brasil*. Desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 3ª. Reimpressão, 2014.

MACHADO-DA-SILVA, Clovis L., NOGUEIRA, Eros E. da Silva. *Identidade Organizacional: um caso de manutenção, outro de mudança*. Revista de Administração Contemporânea, vol 5, Curitiba, 2001. Acesso online, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65522001000500003&script=sci_abstract&tlng=pt, consultado em 18.12.2019, às 19h00.

-*Instituições, Cultura e Identidade Organizacional*, acesso on line, disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo2000-53.pdf>, consultado em 05.01.2020, 20h00.

MACHADO, Hilka Vier e KOPITKE, Bruno. “A Identidade no Contexto Organizacional: Perspectivas Múltiplas de Estudo”, in Encontro de Estudos Organizacionais, 2, 2002, Recife: Observatório da Realidade Organizacional: Propad/UFPE: Anpad, 2002. Acesso online, disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo2002-57.pdf>, consultado em 05.01.2020, 23h00.

MADUREIRA, Cláudio. *Advocacia Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Advocacia do Setor Público. Estudos Temáticos de Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MARTINS, Wilson. *A Ideia Modernista*. Rio de Janeiro, Editora Topbooks, 2002.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. “A profissionalização e a exclusividade da Advocacia Pública”, in *Advocacia Pública Contemporânea*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2019.

MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

MARX, Karl. e ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Ebooksbrasil. Acesso online, disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>, consultado em 29.12.2019, 15h00.

MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 3ª Edição, 2017.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; e PORTO, Nathália França Figueredo. *1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil*. Editora Fórum, 2018.

MENDONÇA, Ricardo C. de. e AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. “Gerenciamento de Impressões: em busca da legitimidade organizacional”, in *Revista de Administração de Empresas*, vol. 43. n. 1. 2003, FGV EAESP.

MIGUEL, Luiz Felipe (organizador). *Desigualdades e Democracia*. O debate da teoria política. São Paulo: Unesp, 2015.

MOËLLERS, Christoph. “We are (afraid of) the people: Constituent Power in German Constitutionalism”, in *Paradox of the Constitutionalism, Constituent Power and Constitutional Form*. Nova York: Oxford University Press, 2007.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “As Funções Essenciais à Justiça na Constituição de 1988”, in *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, 1991.

-“As funções essenciais à justiça e as Procuradorias Constitucionais”, in *Revista Informação Legislativa*, nº 116/out-dez, Brasília, 1992.

-“A Defensoria Pública na Construção do Estado de Justiça”, in *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, 1993.

-*Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2011.

-“Democracia e Contra-Poderes”, in *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Rio de Janeiro, Edição Especial, 2012.

-“Notas sobre a configuração constitucional pós-moderna das Funções Essenciais à Justiça”, in *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro (68), 2014.

-“Advocacia Pública de Estado: consciência jurídica da governança pós-moderna”, in *Revista Brasileira de Advocacia Pública*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2015.

MOUFAIN, Mona; REED, Patrick; e HUMPHREYS, Michael. “The Vlaas Belang: The Retic Of Organizational Identity”, in *Organization Studies*, 2015, vol 36 (I)91-111.

MOURÃO, Carlos Figueiredo e HIROSE, Regina Tamani (coordenadores). *Advocacia Pública Contemporânea*. Desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado*. Teoria com intenção comparativa. São Paulo: Editora Terra e Paz, 2011.

-“*Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*”, in. *Lua Nova*, n. 44, 1998. Acesso online, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>, consultado em 20.11.2019, 21h00..

ORDAGCY, André da Silva e FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (organizadores). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública*. Curitiba: Editora Letra da Lei e Ibap, 2009.

PARÁ FILHO, Tomás. “A Advocacia do Estado”, in *Anais do I Congresso Nacional de Procuradores do Estado*, 1969.

PEDRA, Adriano Sant’Ana; FARO, Julio Pinheiro; e VIEIRA, Pedro Gallo (coordenadores). *Advocacia Pública de Estado*. Estudos Comparativos nas Democracias Euro-americanas. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

RIBEIRO DA SILVA, Walkure Lopes. “Institucionalização dos Órgãos de Advocacia Pública”, in *Advocacia Pública & Sociedade*, Ano II, n. 2, 1º Instituto Brasileiro de Advocacia Pública- IBAP, p. 296.

RODRIGUES, Daniel C. Pagliusi. “Por uma Procuradoria do Estado Social”, in *Temas Atuais da Advocacia Pública*. Salvador: Editora Juspodivm, 2ª Edição, 2016.

RUÃO, Teresa. “O conceito de identidade organizacional: teorias, gestão, valor”, in *Comunicação Apresentada no II Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação*, Fundação Calouste Gulbekian, Lisboa, acesso online, disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/55604100.pdf>, consultado em 04/01/2020, às 17h30..

SAAD, Amauri Feres. *Regime Jurídico das Políticas Públicas*. São Paulo: Malheiros, 2016.

SAFATLE, Vladimir. “Por um conceito ‘antipredicativo’ de reconhecimento”, in *Lua Nova*, 2015, n. 94, p. 79-116.

SANTANNA, Gustavo. *Administração Pública em Juízo*. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Difícil Democracia. Reinventar as Esquerdas*. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

-*A Globalização e as Ciências Sociais* (org.), São Paulo, Cortez Editora, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa e CHAUÍ, Marílana. *Direitos Humanos, Democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas. Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning Edições Ltda., 2017.

SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. *Advocacia Pública*. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2014.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e Golpes na América Latina*. Breve ensaio sobre jurisdição e exceção. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2009.

SHUBSKY, Cássio. *Advocacia Pública. Apontamentos sobre a História da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, Imprensa Oficial/Centro de Estudos da PGE-SP, 2008.

SILVA FILHO, Derly Barreto. “Advocacia Pública e Políticas Públicas Tributárias”, in *Advocacia de Estado e Defensoria Pública*. Curitiba/São Paulo: Ed. Letra da Lei/IBAP, 2009.

-“Advocacia Pública e o Aperfeiçoamento Normativo do Estado Democrático de Direito Brasileiro”, in *Revista da Procuradoria Geral do Rio Grande do Sul*, nº 78, julho/dezembro 2016.

SILVA, José Afonso da. “Advocacia Pública”, in *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, nº 50, 1994.

-*Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

-*Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Reinaldo Pereira e. “A função social do Procurador do Estado”. In *Sequência* (UFSC), nº 34, 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (organizadores). *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. “Resenha sobre a obra *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, de Maria Paula Dallari Bucci”, in *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v.3, n. 2, 2002.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Unesp, 2ª Edição, 2006.

VALLE, Vanice Regina Lírío do. *Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

-*Políticas Públicas. Direitos Fundamentais e Controle Judicial*, Belo Horizonte: Ed. Forum, 2016.

VANCE, Patrícia de Salles e ÂNGELO, Cláudio Felisoni de. “*Reputação Corporativa. Uma revisão teórica*”, in Rege Revista de Gestão USP, v. 14, n. 4, p. 101.

WASSERMAN, Cláudia. “*Problemas Teóricos que envolvem a questão da identidade coletiva e a formação de novas identidades*”, in. Semina. Ciências Humanas e Sociais. Londrina. V. 23, p.93-100, set. 2002.

WEBER, Max. *Sociologia*. São Paulo: Editora Ática, 1982.

APÊNDICE

Relação das ações judiciais consultadas junto ao STF:

ADI 470-AM- Rel. Min. Ilmar Galvão.
 ADI 217-PB- Rel. Min. Ilmar Galvão.
 ADI 291-MT- Rel. Min. Joaquim Barbosa.
 ADI 2581-SP- Rel. Min. Maurício Correa.
 ADI 2682-AP- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 5211-PB- Rel. Min. Alexandre de Moraes.
 ADI 5342-MG- Rel. Min. Celso de Mello.
 ADI 4898-AP- Rel. Min. Cármen Lúcia.
 ADI 1434-SP-Rel. Min. Sepúlveda Pertence.
 ADI 4843-PB- Rel. Min. Celso de Mello.
 ADI 5262-RR- Rel. Min. Cármen Lúcia.
 ADI 1679-GO- Rel. Min. Gilmar Mendes.
 ADI 4261-RO- Rel. Min. Ayres Britto.
 ADI 881- ES- Rel. Min. Celso de Mello.
 ADI 5215-GO- Rel. Min. Roberto Barroso.
 ADI 484-PR- Rel. Min. Cármen Lucia.
 ADI 5024-SP- Re. Min. Roberto Barroso.
 ADI 2888- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 5334- Rel. Min. Celso de Mello.
 ADI 6053 (EOAB)- Rel. Min. Marco Aurélio.
 ADI 6161 (ACRE)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6181 (ALAGOAS)- Rel. Min. Alexandre de Moraes.
 ADI 6160 (AMAPÁ)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADPF 597 (AMAZONAS)- Rel. Min. Marco Aurélio.
 ADI 6167 (BAHIA)- Rel. Min. Cármen Lúcia.
 ADI 6170 (CEARÁ)- Rel. Min. Cármen Lúcia.
 ADI 6168 (DISTRITO FEDERAL)- Rel. Min. Ricardo Lewandovski.
 ADPF 598 (ESPÍRITO SANTO)- Rel. Min. Ricardo Lewandovski.
 ADI 6135 (GOIÁS)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6166 (MARANHÃO)- Rel. Min. Edson Facchin.
 ADI 6198 (MATO GROSSO)- Rel. Min. Celso de Mello.
 ADI 6191 (MATO GROSSO DO SUL)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6171 (MINAS GERAIS)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6158 (PARÁ)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6176 (PARAÍBA)- Rel. Min. Cármen Lúcia.
 ADI 6177 (PARANÁ)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6163 (PERNAMBUCO)- Rel. Min. Marco Aurélio.
 ADI 6159 (PIAUÍ)- Rel. Min Roberto Barroso.
 ADI 6164 (RIO DE JANEIRO)- Rel. Min. Celso de Mello.
 ADI 6178 (RIO GRANDE DO NORTE)- Rel. Min. Alexandre de Moraes.
 ADI 6168 (RIO GRANDE DO SUL)- Rel. Min. Cármen Lúcia.
 ADI 6182 (RONDÔNIA)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6197 (RORAIMA)- Rel. Min. Alexandre de Moraes.
 ADPF 596 (SÃO PAULO)- Rel. Min. Rosa Weber.
 ADI 6162 (SERGIPE)- Rel. Min. Roberto Barroso.
 ADI 6165 (TOCANTINS)- Rel. Min. Alexandre de Moraes.
 PSV 18- Rel. Min. Presidente