XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS

HORÁCIO MONTESCHIO

RAFAEL PADILHA DOS SANTOS

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

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

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

E27

Estado de direito, instituições e profissões jurídicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Horácio Monteschio; Rafael Padilha dos Santos; José Alberto Monteiro Martins– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-662-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Estado de direito. 3. Instituições e profissões jurídicas. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS

Apresentação

No grupo de trabalho ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS, unificado à PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA,

Foi apresentado o trabalho ESTRUTURA, REFLEXIVIDADE E CAPACIDADE ESTATAL: A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INFRAESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL elaborado por Sérgio Laguna Pereira e Gilsob Jacobsen, no qual os expositores apresentam a investigação sobre a Advocacia Pública como componente estruturante da capacidade estatal brasileira, articulando a teoria da estruturação de Anthony Giddens com o debate sobre capacidade estatal e com a literatura jurídica sobre funções essenciais à Justiça. Sem suas conclusões apresentam a proposta de que a Advocacia Pública em três eixos funcionais — conformidade jurídica preventiva, defesa institucional e coordenação normativa — e articulam-se indicadores teóricos específicos, um para cada eixo funcional e um transversal, demonstrando que a contribuição da infraestrutura jurídica à capacidade estatal é passível de operacionalização empírica e configura condição de possibilidade do Estado Democrático de Direito.

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Bruno Silva Ferreira e Alexandro Jose Rabelo França elaboraram o artigo denominado AUTONOMIA INSTITUCIONAL E SUSTENTABILIDADE DEMOCRÁTICA: O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA AGENDA 2030 E DOS ARRANJOS FEDERATIVOS DESIGUAIS, no qual os autores descrevem a o papel do Ministério Público brasileiro na promoção da sustentabilidade democrática no contexto da Agenda 2030 das Nações Unidas, com destaque para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, voltado à construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Examina-se o desenho constitucional da instituição e as condições que influenciam o exercício de sua autonomia funcional no sistema político. Em suas conclusões sustentam que, embora as garantias constitucionais permaneçam preservadas, fatores institucionais e federativos podem afetar a efetividade da autonomia e impor limites à atuação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica.

Em razão dos trabalhos apresentados, cumpre destacar que pesquisas acadêmicas produzidas e apresentadas nos Grupos de Trabalho PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA I e

ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS, é possível concluir que a pesquisa jurídica se faz necessária no contexto nacional e internacional, para a reflexão sobre os novos desafios no ensino e na pesquisa jurídica. Ademais, as reflexões expostas sobre as instituição e profissões jurídicas estiveram vinculadas à aspectos práticos e acadêmicos de expressão singular.

Prof. Dr. Horácio Monteschio

CENTRO UNIVERSITÁRIO MARINGÁ - UNICESUMAR

Prof. Dr. Rafael Padilha dos Santos

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ

Prof. Dr. José Alberto Monteiro Martins

CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA

ESTRUTURA, REFLEXIVIDADE E CAPACIDADE ESTATAL: A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INFRAESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

STRUCTURE, REFLEXIVITY, AND STATE CAPACITY: GOVERNMENT LEGAL SERVICES AS LEGAL-INSTITUTIONAL INFRASTRUCTURE FOR PUBLIC POLICY IN BRAZIL

Sérgio Laguna Pereira [1]
Gilson Jacobsen [2]

Resumo

O presente artigo investiga a Advocacia Pública como componente estruturante da capacidade estatal brasileira, articulando a teoria da estruturação de Anthony Giddens com o debate sobre capacidade estatal e com a literatura jurídica sobre funções essenciais à Justiça. Mediante pesquisa teórico-bibliográfica de natureza exploratória, parte-se da premissa de que os conceitos giddensianos de dualidade da estrutura, reflexividade institucional e sistemas periciais oferecem chave analítica produtiva para compreender a função dos serviços jurídicos públicos, ainda insuficientemente teorizada no debate sobre capacidade estatal. A investigação sustenta que a Advocacia Pública, inscrita nos artigos 131 e 132 da Constituição da República, opera simultaneamente como estrutura habilitadora e constritora da ação governamental, como mecanismo reflexivo de monitoramento contínuo da juridicidade e como sistema pericial que gera confiança na regularidade do Estado. Com recurso à categoria de poder infraestrutural de Michael Mann, propõe-se esquema analítico que posiciona a Advocacia Pública em três eixos funcionais — conformidade jurídica preventiva, defesa institucional e coordenação normativa — e articulam-se indicadores teóricos específicos, um para cada eixo funcional e um transversal, demonstrando que a contribuição da infraestrutura jurídica à capacidade estatal é passível de operacionalização empírica e configura condição de possibilidade do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Capacidade estatal, Advocacia pública, Teoria da estruturação, Poder infraestrutural, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines State legal services as a structural component of Brazilian state capacity, articulating Anthony Giddens's structuration theory with the state capacity debate and the legal literature on essential functions of justice. Through exploratory theoretical-

---

[1] Doutorando em Ciência Jurídica (UNIVALI/UA, Espanha). Mestre em Ciência Jurídica (UNIVALI). Máster en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad (UA). Bacharel em Direito (UFRGS). Procurador do Estado de SC (Brasil).

[2] Professor no PPCJ/UNIVALI. Pós-Doutor em Direito e Justiça Constitucional (UNIBO, Itália). Doutor em Direito Público (UNIPG, Itália). Doutor e Mestre em Ciência Jurídica (UNIVALI). Juiz Federal em Florianópolis, SC (Brasil).

bibliographic research, it starts from the premise that the Giddensian concepts of duality of structure, institutional reflexivity, and expert systems provide a productive analytical key for understanding the function of public legal services, still insufficiently theorized in the state capacity debate. The investigation argues that State legal services, established by articles 131 and 132 of the 1988 Constitution, simultaneously operates as a structure that enables and constrains governmental action, as a reflexive mechanism for continuous legal compliance monitoring, and as an expert system that generates trust in the regularity of the state. Drawing on Michael Mann's concept of infrastructural power, it proposes an analytical framework positioning State legal services along three functional axes — preventive legal conformity, institutional defense, and normative coordination — and articulates specific theoretical indicators, one for each functional axis and one cross-cutting, demonstrating that the contribution of legal infrastructure to state capacity is amenable to empirical operationalization and constitutes a condition of possibility for the Democratic Rule of Law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State capacity, State legal services, Structuration theory, Infrastructural power, Public policy

INTRODUÇÃO

A sociologia de Anthony Giddens fornece duas proposições que, embora concebidas para o campo da teoria social geral, iluminam com particular acuidade o objeto do presente artigo. A primeira, formulada na teoria da estruturação, sustenta que as propriedades estruturais dos sistemas sociais são simultaneamente meio e resultado das práticas que organizam de maneira recursiva (GIDDENS, 1984, p. 25). A segunda, desenvolvida na investigação sobre a modernidade, mostra que a condição moderna se caracteriza pela dependência crescente de sistemas periciais nos quais os indivíduos depositam confiança sem deter conhecimento técnico direto sobre seus fundamentos (GIDDENS, 1990, 27-30). Essas proposições convergem para um insight que a literatura especializada ainda não explorou com a profundidade devida: a Advocacia Pública, tal como configurada pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), opera como estrutura jurídico-institucional que simultaneamente habilita e constrange a ação governamental, funciona como mecanismo reflexivo de monitoramento contínuo da juridicidade estatal e opera como sistema pericial cuja atuação gera confiança na regularidade do poder público.

Essa omissão da vertente jurídico-institucional torna-se especialmente significativa quando se examina a trajetória do debate sobre capacidade estatal. Desde os trabalhos seminais que, nas décadas de 1970 e 1980, buscaram restituir ao Estado o protagonismo explicativo que abordagens centradas na sociedade lhe haviam subtraído, o conceito expandiu-se para incorporar dimensões coercitiva, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política, conforme mapeou Cingolani (2013, p. 27). No Brasil, a operacionalização proposta por Pires e Gomide (2014, p. 352-353) por meio dos arranjos político-institucionais representou avanço considerável. Persiste, contudo, lacuna sistemática: os serviços jurídicos públicos permanecem tratados como atividade-meio burocrática, e não como infraestrutura constitutiva da capacidade de governar. O componente legal, embora reconhecido por Cingolani, permanece subteorizado e frequentemente reduzido a capacidade regulatória genérica, sem articulação com as instituições constitucionais que, no Brasil, materializam a função jurídica do Estado. Tal lacuna decorre da ausência de um quadro teórico que permita apreender os serviços jurídicos na linguagem da análise institucional comparada.

Para preencher essa lacuna, o artigo articula três movimentos. O primeiro reconstrói o debate sobre capacidade estatal à luz da sociologia de Giddens e da categoria de poder infraestrutural de Michael Mann, mostrando que os conceitos de dualidade da estrutura, reflexividade e sistemas periciais fornecem instrumental analítico para teorizar o componente

jurídico do Estado como categoria autônoma. No segundo, que configura o núcleo teórico do trabalho, constrói-se esquema analítico que posiciona a Advocacia Pública em três eixos funcionais — conformidade jurídica preventiva, defesa e estabilização institucional e coordenação normativa —, mobilizando a literatura recente sobre Advocacia Pública para dar conteúdo empírico e normativo a cada eixo. Por fim, o terceiro traduz o esquema em indicadores teóricos específicos, um para cada eixo funcional, além de um indicador transversal, de modo a evidenciar que a contribuição da Advocacia Pública admite operacionalização empírica futura.

Dois prismas complementares permitem apreender a relevância da proposição. Do ponto de vista teórico, o artigo busca contribuir para a literatura sobre capacidade estatal ao preencher lacuna conceitual, evidenciando que a dimensão jurídico-institucional não pode ser subsumida às categorias existentes sem perda de precisão analítica. Do ponto de vista prático, a construção de indicadores responde à necessidade de aferir a contribuição dos serviços jurídicos para além de métricas puramente quantitativas como número de pareceres emitidos ou ações contestadas. Ao articular ambos os planos, o trabalho inscreve-se no diálogo entre Direito Público e ciência política, partindo da premissa de que os instrumentos jurídicos integram a racionalidade e a legitimidade da ação governamental, em vez de lhe servirem de obstáculo.

Metodologicamente, a investigação vale-se do método hipotético-dedutivo e configura pesquisa bibliográfica de natureza teórica e exploratória. O percurso analítico promove diálogo interdisciplinar entre a teoria social, a ciência política e a literatura jurídica sobre funções essenciais à Justiça, convergência que se justifica pela constatação de que a dimensão jurídico-institucional da capacidade estatal permanece, em cada um desses campos tomado isoladamente, insuficientemente teorizada — lacuna cuja superação reclama a articulação de seus respectivos instrumentais conceituais.

1 ESTRUTURA SOCIAL, REFLEXIVIDADE E CAPACIDADE ESTATAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A teoria da estruturação, sistematizada por Giddens em The Constitution of Society (1984), constitui o ponto de partida privilegiado para a investigação proposta. A tese central reside na superação da dicotomia entre agência e estrutura: em vez de conceber a estrutura como entidade externa e coercitiva, Giddens (1984, p. 25) a define como conjunto de regras e recursos continuamente reproduzidos pela ação dos agentes, de modo que as propriedades estruturais dos sistemas sociais são simultaneamente o meio e o resultado das práticas que recursivamente organizam. Sob essa ótica, a estrutura viabiliza a ação e, ao mesmo tempo, a constrange. O

conceito de dualidade da estrutura captura essa relação dinâmica, rejeitando tanto o determinismo estruturalista quanto o voluntarismo individualista. Uma implicação fundamental dessa concepção é que a estrutura não existe como entidade estática, mas apenas enquanto instanciada nas práticas sociais e nos traços de memória dos agentes — o que confere caráter processual e contingente à reprodução social e impede que se tome a permanência institucional como dada.

Para a análise que aqui se empreende, dois elementos da teoria da estruturação mostram-se especialmente produtivos. O primeiro é a reflexividade dos agentes: ser um agente humano é ser agente intencional que possui razões para suas atividades e pode elaborar discursivamente sobre essas razões (GIDDENS, 1984, p. 3). A reflexividade não se reduz à autoconsciência individual, mas designa o caráter monitorado do fluxo contínuo da vida social, pelo qual as práticas são constantemente examinadas e reformuladas à luz de novas informações. O segundo é a concepção de poder como elemento intrínseco às relações sociais: o poder pressupõe relações regularizadas de autonomia e dependência entre atores em contextos de interação (GIDDENS, 1984, p. 16), e todas as formas de dependência oferecem recursos pelos quais os subordinados podem influenciar as atividades dos superiores. Poder, na acepção giddensiana, não se confunde com dominação: é inerente a toda estruturação social. Essa concepção permite compreender como instituições inseridas na malha estatal exercem influência determinante sobre os rumos da ação governamental sem deter, elas próprias, competência decisória.

A distinção entre consciência discursiva e consciência prática (GIDDENS, 1984, p. 26) abre ângulo adicional. Para Giddens, os membros competentes de uma sociedade são vastamente hábeis nas realizações práticas das atividades sociais. Os advogados públicos possuem, de modo análogo, conhecimento prático acumulado — familiaridade com padrões de judicialização, sensibilidade a riscos normativos, percepção intuitiva de vulnerabilidades em projetos de políticas públicas — que não se reduz à aplicação mecânica de regras codificadas. Esse conhecimento configura recurso institucional de primeira ordem, acumulado pela experiência e transmitido por socialização profissional, que condiciona a qualidade da atuação tanto quanto a configuração formal de competências. Quando esse saber tácito se perde — por alta rotatividade, precarização de carreiras ou substituição por assessorias comissionadas desprovidas de memória institucional —, a capacidade jurídico-institucional do Estado se deteriora mesmo que a estrutura formal permaneça inalterada. A advertência é do próprio Giddens (1984, p. 24): a reprodução social não deve ser equiparada à consolidação da coesão; a continuidade das instituições depende de agentes que as instanciam competentemente.

Em *The Consequences of Modernity* (1990, p. 21-40), Giddens desdobrou a teoria da estruturação para analisar as transformações operadas pela modernidade. O argumento central sustenta que a modernidade se caracteriza pelo desencaixe (*disembedding*) das relações sociais de contextos locais e sua reorganização em espaço-tempo distanciado, mediante dois mecanismos: símbolos de troca abstratos e sistemas periciais. A confiança em sistemas abstratos, nos quais indivíduos dependem de especialistas que operam além de sua supervisão direta, torna-se condição de funcionamento da sociedade moderna. Essa confiança é paradoxal: quanto mais se depende de sistemas complexos, menos se compreende seu funcionamento, ampliando a vulnerabilidade a riscos sistêmicos. A reflexividade institucional intensifica-se: as práticas sociais e as instituições são continuamente justificadas e revisadas à luz do conhecimento disponível, de maneira que a tradição perde sua autoridade inerente. A relevância dessas categorias para a análise da Advocacia Pública é direta: os serviços jurídicos do Estado operam como sistemas periciais que possibilitam ao cidadão e ao gestor público confiar na regularidade da ação estatal sem deter domínio sobre a complexidade do ordenamento jurídico. E a consultoria jurídica preventiva traduz institucionalmente essa reflexividade: é o mecanismo pelo qual o Estado examina continuamente suas próprias práticas frente aos parâmetros do direito.

Articular Giddens com o debate sobre capacidade estatal vai além da analogia: trata-se de conexão conceitual que merece explicitação. A noção de integração sistêmica — relações sociais mediadas por instituições que conectam indivíduos além do contato face a face (GIDDENS, 1984, p. 16) — designa precisamente o modo de operação da Advocacia Pública: um parecer emitido por procurador em determinada localidade orienta a conduta de servidor em região distante sem que ambos jamais se encontrem, e uma súmula administrativa padroniza a atuação de dezenas de órgãos dispersos pelo território. Essa mediação institucional, que transcende a copresença física, encontra correspondência direta no que Michael Mann (2012, p. 169-170) conceituou como poder infraestrutural: a capacidade institucional do Estado central de penetrar seus territórios e implementar decisões logisticamente. A distinção proposta por Mann entre poder despótico — capacidade de impor mandatos sem negociação rotineira com a sociedade civil — e poder infraestrutural deslocou o foco analítico da concentração de força para a capilaridade institucional que permite ao Estado coordenar a vida coletiva. Essa capilaridade pressupõe, embora Mann não o explicite, precisamente os mecanismos de desencaixe e confiança que Giddens identificou como traços constitutivos da modernidade.

A análise que Giddens (1990, p. 88-91) empreendeu sobre a fragilidade da confiança nos sistemas abstratos confere urgência ao argumento. A confiança depositada nas instituições modernas é vulnerável a crises e falhas sistêmicas; quando os sistemas periciais revelam inconsistência ou opacidade, a confiança institucional se deteriora. Aplicada à ação estatal, essa análise ilumina a relação entre qualidade da infraestrutura jurídica e legitimidade percebida das políticas públicas. O Estado que edita normas inconsistentes, que falha em sustentar perante o Judiciário a validade de suas escolhas regulatórias e que não confere uniformidade à própria atuação administrativa sofre erosão da confiança que constitui, na formulação giddensiana, condição de funcionamento da modernidade. A Advocacia Pública opera, assim, como fiadora da credibilidade do sistema pericial estatal: sua atuação adequada preserva a confiança; sua ausência ou precariedade a corrói. Os riscos da modernidade são criados pela própria ação humana — e a insegurança jurídica gerada por atos normativos mal elaborados ou por defesa institucional inconsistente configura risco fabricado cuja mitigação depende da solidez da infraestrutura jurídica do Estado.

Convergindo, os dois marcos teóricos abrem caminho para situar a Advocacia Pública como mecanismo de coordenação social típico da modernidade estatal, para além do campo dogmático-jurídico. Desenvolver esse argumento exige que se examine a recepção do conceito de capacidade estatal. Em revisão abrangente, Cingolani (2013, p. 27) mapeou sete dimensões — coercitiva, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política —, observando que o componente legal permanece subteorizado. Já o conceito de *capability trap*, tal como formulado por Andrews, Pritchett e Woolcock (2017, p. 31), ilumina o risco de Procuradorias que existem formalmente sem dispor de condições materiais para exercer funções constitucionais. O *capability trap* designa situações em que a capacidade permanece baixa por mimetismo isomórfico e carga prematura sobre organizações que adotam formas sofisticadas sem adquirir as funções correspondentes. Lido à luz da teoria da estruturação, esse conceito adquire formulação mais precisa: trata-se de ausência de recursividade — organizações cuja forma institucional não gera as práticas que a sustentariam.

No contexto brasileiro, Pires e Gomide (2014, p. 352-353) operacionalizaram o conceito decompondo-o em dimensão técnico-administrativa e dimensão política, avanço notável que, contudo, manteve a função jurídica diluída na categoria genérica de "controle". A sistematização da abordagem Direito e Políticas Públicas empreendida por Bucci (2019, p. 801) reconheceu que toda política se assenta sobre elementos jurídicos, sem contudo teorizar o papel institucional da Advocacia Pública na construção da capacidade estatal. O instrumental aqui

proposto permite nomear essa lacuna com precisão: falta ao debate uma análise do componente jurídico-institucional como estrutura — no sentido técnico da teoria da estruturação — que possibilita e disciplina a ação governamental, funciona como mecanismo reflexivo de autocorreção e opera como sistema pericial gerador de confiança institucional.

Sob outro ângulo, a noção de consciência prática — que Giddens (1984, p. 26) distinguiu da consciência discursiva — enriquece a compreensão da atuação da Advocacia Pública. Todos os membros competentes de uma sociedade são, na formulação do autor, "sociólogos peritos", vastamente hábeis nas realizações práticas das atividades sociais. Na mesma direção, os advogados públicos acumulam saber prático que inclui familiaridade tácita com padrões de judicialização, sensibilidade a riscos normativos e percepção intuitiva de vulnerabilidades jurídicas em projetos de políticas públicas — saber irredutível à aplicação mecânica de regras codificadas. Esse conhecimento funciona como recurso institucional de primeira ordem, forjado pela experiência e transmitido por socialização profissional, condicionando a qualidade da atuação da Advocacia Pública tanto quanto a configuração formal de suas competências. Quando se perde esse conhecimento tácito, seja por alta rotatividade, precarização de carreiras ou substituição por assessorias comissionadas sem memória institucional, a capacidade jurídico-institucional do Estado se deteriora ainda que a estrutura formal permaneça intacta.

Reconhecer essa lacuna não equivale a dizer que a literatura brasileira tenha ignorado inteiramente a Advocacia Pública. Ao contrário: a produção doutrinária sobre o tema expandiu-se significativamente nas últimas duas décadas, abrangendo desde as funções institucionais da carreira até sua atuação em cenários de crise. O que aqui se sustenta é que essa produção permaneceu, em larga medida, circunscrita ao campo dogmático do Direito Administrativo, sem estabelecer diálogo sistemático com a ciência política e, especificamente, com o debate sobre capacidade estatal. É a esse diálogo que a seção seguinte pretende contribuir, construindo esquema analítico que traduza as funções da Advocacia Pública na linguagem da análise institucional.

2 A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INFRAESTRUTURA JURÍDICA DO ESTADO: CONSTRUÇÃO DE UM ESQUEMA ANALÍTICO

Se a seção precedente demonstrou que a literatura sobre capacidade estatal carece de tratamento autônomo da dimensão jurídico-institucional, e que a sociologia de Giddens fornece instrumental para concebê-la como estrutura habilitadora e reflexiva, cabe agora construir o

esquema analítico que permita suprir essa lacuna. A proposta sustenta que os serviços jurídicos públicos configuram vertente autônoma da capacidade estatal, a capacidade jurídico-institucional, que não se deixa subsumir pelas categorias tradicionais e que pode ser operacionalizada em três eixos funcionais correspondentes a contribuições específicas ao ciclo de políticas públicas. Esses eixos traduzem uma configuração constitucional própria, e não meros desdobramentos de funções administrativas genéricas: ao inscrever a Advocacia Pública entre as funções essenciais à Justiça, a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) conferiu-lhe estatura institucional autônoma, distinta tanto do aparato administrativo genérico quanto dos órgãos de controle externo.

A imbricação entre Advocacia Pública e Estado Democrático de Direito foi formulada com precisão por Binenbojm (2010, p. 1-2). A Advocacia Pública, segundo essa análise, está encarregada de estabelecer comunicação entre os subsistemas sociais da política e do direito, compatibilizando políticas públicas legítimas ao quadro de possibilidades e limites do ordenamento jurídico. Suas funções vinculam-se simultaneamente a dois valores da democracia constitucional: legitimidade democrática e governabilidade, de um lado, e controle de juridicidade, de outro. Nem censor, nem juiz administrativo, o Advogado Público tem por missão viabilizar juridicamente as políticas definidas pelos agentes eleitos, dentro dos marcos constitucionais, mediando de forma dinâmica vontade democrática e direito. A defesa de políticas legitimamente estabelecidas, como observou Adams (2013, p. 42), equivale em última instância à defesa da própria democracia.

Na perspectiva da dualidade da estrutura, a Advocacia Pública materializa essa relação no plano institucional do Estado: é simultaneamente constituída pela norma constitucional que lhe confere existência e constitutiva da capacidade estatal que suas práticas reproduzem e transformam. A configuração constitucional — os artigos 131 e 132 da Constituição da República (BRASIL, 1988), a exigência de concurso público, a atuação transversal em relação aos três Poderes — constitui a estrutura no sentido técnico: regras e recursos que habilitam e simultaneamente constrangem a ação dos advogados públicos. Esses agentes, ao exercerem reflexivamente suas funções, reproduzem e potencialmente transformam a própria capacidade jurídico-institucional do Estado. Cada parecer emitido, cada tese sustentada, cada padronização normativa promovida opera como ato de reprodução, ou de transformação, da estrutura jurídica estatal. A exigência de concurso público de provas e títulos, conforme sustentou Carneiro (2021, p. 93) ao defender a aplicação do princípio da simetria constitucional às Procuradorias Municipais, garante a natureza de Estado, e não de governo, da atuação advocatícia pública.

Essa é pré-condição para a confiança institucional que a modernidade, na análise de Giddens, situa como requisito funcional incontornável.

A conformidade jurídica preventiva, primeiro eixo funcional, designa a capacidade de conformar juridicamente as políticas públicas antes de sua implementação. Longe de se resumir à emissão de pareceres de natureza cartorial, a atividade consultiva configura participação ativa na formulação de políticas, conforme advertiu Adams (2013, p. 43). A eficácia dos pareceres consultivos, na análise de Bim (2020, p. 48-49 e 60-65), decorre do poder hierárquico dentro da estrutura da advocacia de Estado e, externamente, da aprovação por autoridade competente; a distinção entre assessoramento jurídico e ato administrativo decisório é constitutiva da função consultiva. Também a baixa qualidade técnica dos atos normativos brasileiros, conforme evidenciou Silva Filho (2014, p. 22 e 30), demanda participação da Advocacia Pública no assessoramento técnico-legislativo, mediante controle prévio de constitucionalidade.

O alcance da função consultiva vai além da análise de atos normativos já elaborados. A Advocacia Pública contemporânea é chamada a atuar desde a concepção das políticas públicas, participando da definição de seus marcos jurídicos antes mesmo da redação de textos normativos. Uma das missões institucionais mais relevantes do Advogado Público, conforme argumentou Pereira (2024, p. 17), consiste em cuidar da viabilização jurídica de políticas definidas por agentes democraticamente eleitos, o que implica atuação propositiva na estruturação das políticas, e não apenas reativa na revisão de textos. As funções de acautelamento, promoção e defesa do interesse público representam, nessa perspectiva, verdadeiro fator de contrabalanceamento dentro do Poder Executivo e de aperfeiçoamento dos atos estatais, inclusive os normativos. Essa faceta propositiva, em que a Advocacia Pública contribui ativamente para encontrar a via jurídica viável, expressa o caráter habilitador da estrutura: as regras e recursos jurídicos não apenas constrangem, mas possibilitam a ação governamental, desde que mobilizados por agentes qualificados.

Quando lida pelo prisma da reflexividade institucional, a vertente preventiva desse eixo ganha densidade adicional. Se a modernidade se caracteriza pelo monitoramento contínuo das práticas sociais, a consultoria jurídica funciona, no interior do Estado, como o mecanismo específico que examina a ação governamental contra os parâmetros do ordenamento. Pereira (2024, p. 19) aprofundou essa análise ao apontar que a sociedade contemporânea apresenta crescente complexidade regulatória, com novos setores em que o conhecimento técnico supera o jurídico, produzindo o que denomina "tecnificação da atividade jurídica". A Advocacia Pública não pode, nesse contexto, permanecer confinada à revisão formal de textos normativos:

deve atuar como mediadora técnico-jurídica desde a concepção das políticas, dialogando com especialistas de diversas áreas e traduzindo conhecimentos especializados em linguagem jurídica adequada. A proposta de avaliação de impacto normativo, que Pereira (2024, p. 20) identifica como ferramenta essencial para antecipar implicações legais, sociais e econômicas das normas, materializa a reflexividade institucional em seu grau mais sofisticado: o Estado não apenas verifica a conformidade formal dos seus atos, mas avalia *ex ante* os efeitos esperados das normas que pretende produzir.

A defesa institucional e estabilização, segundo eixo funcional, corresponde à capacidade de sustentar as políticas públicas diante de impugnações jurisdicionais. A defesa judicial de políticas legítimas constitui, na tese central de Binenbojm (2010, p. 3), função essencial à governabilidade, devendo ser compreendida não como *capitis diminutio* do Advogado Público, mas como missão institucional. O arcabouço da constitucionalização do Direito Administrativo, conforme analisado por Aguiar (2015, p. 52-56), confere ao advogado público instrumento de *soft control* que incrementa a legitimidade procedimental. Em contextos de judicialização intensa, a estabilização jurisprudencial de teses favoráveis ao Estado, a obtenção de precedentes vinculantes e a gestão estratégica do contencioso de massa traduzem capacidade estatal em termos concretos. A confiança nos sistemas abstratos do Estado depende, afinal, da percepção de que suas decisões são regulares e sustentáveis. Quando falha a sustentação judicial dos atos estatais, essa confiança se erode.

Com a judicialização das políticas públicas, esse segundo eixo adquire relevância estratégica que ultrapassa a defesa processual. No Brasil, a ampliação do acesso à Justiça promovida pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), combinada com a extensa carta de direitos fundamentais e a atuação expansiva do Ministério Público e da Defensoria Pública, produziu cenário em que praticamente toda política pública de envergadura é submetida a escrutínio judicial. A capacidade da Advocacia Pública de sustentar perante o Judiciário a validade das opções político-administrativas representa, nesse contexto, condição de viabilidade da própria ação governamental — não função acessória. A estabilização jurisprudencial, a gestão estratégica de teses em recursos repetitivos e a promoção de soluções administrativas que evitem a multiplicação de demandas judiciais são expressões concretas de capacidade estatal que, na ausência de infraestrutura jurídica adequada, simplesmente não se realizam. A função da Advocacia Pública na prevenção de litígios e na desjudicialização, como destacou Pereira (2024, p. 18), prioriza resolução administrativa de conflitos como estratégia

que mitiga a necessidade de intervenção judicial e contribui para a eficiência do sistema de Justiça.

A atuação contenciosa, todavia, não se esgota na defesa processual reativa. Gonçalves (2015, p. 68-69) alertou que a manutenção de súmulas administrativas divergentes da jurisprudência consolidada fomenta litigiosidade desnecessária e compromete a credibilidade institucional, diagnóstico cuja gravidade a prática cotidiana das Procuradorias confirma. A tensão entre controle externo e segurança jurídica permeia a atuação do advogado público, como revelou a análise de Borges (2023, p. 74-78; 85) sobre a evolução jurisprudencial do STF acerca da responsabilização do parecerista. Pereira (2024, p. 22) acrescentou dimensão propositiva ao argumento, sustentando que a expertise contenciosa pode e deve retroalimentar a atuação consultiva: a experiência forjada no litígio equipa advogados públicos para identificar vulnerabilidades legais na fase de formulação legislativa. Essa inversão metodológica — o contencioso como fonte de aprendizado institucional — configura o que se pode chamar de reflexividade organizacional: a capacidade de a instituição monitorar seus próprios resultados e ajustar práticas com base no conhecimento gerado internamente.

A coordenação normativa, terceiro eixo funcional, designa a capacidade de conferir coerência ao ordenamento infralegal e uniformidade à atuação administrativa, com efeito de redução dos custos de transação intragovernamentais. Godoy (2013, p. 29) analisou a dimensão jurídica, política e psicológico-ideológica da divergência intragovernamental, identificando na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal instrumento para articulação das múltiplas vontades corporativas. A teoria inovadora das três funções da Advocacia Pública — normativo-atributiva, regulatória e planejadora —, proposta por Amaral (2016, p. 664), mostrou que a atuação transcende consultoria e contencioso para alcançar a modelagem autônoma de programas. Na mesma linha, Fernandes Dias (2016, p. 14), ao analisar a Advocacia Pública na legislação anticorrupção, a posicionou como escritório de compliance do poder público — aplicação concreta do eixo de coordenação.

O conceito giddensiano de desencaixe oferece correspondência precisa para a coordenação normativa. Se a modernidade separa as relações sociais do contexto local, a coordenação exercida pela Advocacia Pública possibilita que a ação administrativa se desencaixe de decisões isoladas e adeque à racionalidade uniforme do ordenamento. A padronização de minutas, pareceres-referência e súmulas administrativas funciona como mecanismo que permite ao Estado agir com coerência através do território e do tempo. A experiência da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais durante a pandemia, documentada

por Castro e Teixeira (2021, p. 311-312), ilustra a convergência dos três eixos em situação de crise: a criação da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos e do Núcleo de Uniformização de Teses articulou consultoria preventiva, defesa de medidas sanitárias e coordenação normativa emergencial num contexto em que a paralisia institucional representaria risco à saúde pública. O episódio revela que a ausência de infraestrutura jurídica não configura mera ineficiência burocrática. É incapacidade concreta do Estado de implementar decisões coletivas.

A teoria das três funções proposta por Amaral (2016, p. 664-665) merece aprofundamento, pois esclarece a progressividade da contribuição da Advocacia Pública à capacidade estatal. A função normativo-atributiva, primeira e mais elementar, corresponde ao controle de juridicidade decorrente das atribuições legais — é a função que a literatura tradicionalmente associa à instituição. A função regulatória envolve a modelagem autônoma de programas de ação por meio da interpretação jurídica — situação em que a Advocacia Pública não se limita a dizer se determinada política é lícita, mas contribui para configurar seu desenho institucional. A função planejadora, mais ambiciosa, designa a criação direta de políticas por auto-organização institucional, como quando Procuradorias instituem programas de desjudicialização, conciliação administrativa ou gestão estratégica de precedentes. Essa progressão evidencia que a capacidade jurídico-institucional admite graus de intensidade, da conformação passiva à produção ativa de políticas, o que tem implicações diretas para a mensuração proposta na seção seguinte. Cabe indagar, contudo, se a função planejadora não tensiona os limites constitucionais da atuação da Advocacia Pública ao aproximá-la de competências decisórias que, em princípio, pertencem ao gestor público eleito. A resposta parece residir na distinção entre decidir políticas e estruturar as condições jurídicas de sua viabilidade, distinção que, se teoricamente nítida, pode tornar-se porosa na prática institucional.

Entre os três eixos, a interdependência é de natureza constitutiva. Assessoramento inadequado na fase consultiva repercute sobre o contencioso; a ausência de coordenação fragmenta a defesa e multiplica teses conflitantes. Na perspectiva da dualidade da estrutura, os três eixos se reproduzem mutuamente: a solidez de um condiciona o desempenho dos demais. Pereira (2024, p. 23) mostrou que a materialização efetiva das políticas não se desvincula da aderência a um "devido processo constitucional" que abrange planejamento, programação, orçamentação e execução, e que a Advocacia Pública é fundamental na vigilância dessas fases críticas. Essa compreensão transcende a dicotomia legalidade/mérito, propondo que a Advocacia Pública promova padrões de qualidade da ação governamental que incluem

transparência, participação e responsabilização. Articulados com a categoria de poder infraestrutural (MANN, 2012, p. 169-170), os três eixos convergem para uma síntese: a Advocacia Pública expressa o poder infraestrutural em sua vertente jurídica — o poder de implementar decisões coletivas por meio do território institucional do Direito, e não de comandar despoticamente.

Sem configurar quarto eixo autônomo, a faceta participativa complementa o esquema. A aproximação entre legislador e cidadão, conforme argumentou Pereira (2024, p. 22), propicia processos em que há mais persuasão e menos coerção, e a negociação do conteúdo normativo gera corresponsabilidade pela efetivação. A Advocacia Pública, nessa perspectiva, assume papel de facilitadora dos processos participativos, assegurando que sejam juridicamente adequados e tecnicamente qualificados. Essa dimensão permeia os três eixos: enriquece a consultoria preventiva ao incorporar perspectivas dos destinatários das normas, reduz a litigiosidade ao conferir legitimidade procedimental às políticas e fortalece a coordenação normativa ao ampliar a base de informações disponível. A legitimidade das instituições não pode ser pressuposta na modernidade reflexiva. Exige construção contínua pela interação entre os agentes que as reproduzem.

3 INDICADORES TEÓRICOS: OPERACIONALIZAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA À CAPACIDADE ESTATAL

O esquema analítico permaneceria no domínio da retórica se não fosse possível traduzir suas categorias em indicadores passíveis de operacionalização empírica futura. Cabe a esta seção derivar, do esquema tripartite, um indicador teórico específico para cada eixo funcional, além de um indicador transversal, mostrando que a contribuição da Advocacia Pública à capacidade estatal é, em princípio, mensurável. Adota-se, deliberadamente, estratégia cautelosa: em vez de multiplicar indicadores, opta-se por aquele que, em cada eixo, melhor captura a contribuição específica à capacidade estatal. Tal cautela justifica-se tanto pelo caráter teórico da proposição, que visa evidenciar a mensurabilidade e não exaurir as possibilidades de mensuração, quanto pela natureza frequentemente invisível dos efeitos da Advocacia Pública: o parecer que evita decreto inconstitucional, a tese que estabiliza controvérsia antes da multiplicação de demandas, a súmula que uniformiza órgãos descentralizados produzem efeitos cuja magnitude só se torna visível, paradoxalmente, pela ausência de consequências adversas. A reflexividade bem exercida é silenciosa; sua ausência é que se faz ruidosa.

Para o eixo de conformidade jurídica preventiva, o indicador proposto é a taxa de análise jurídica prévia sobre atos normativos: a proporção de decretos, portarias, resoluções e instruções normativas editados pelo ente público que foram submetidos a análise jurídica preventiva pela Advocacia Pública em relação ao total produzido em determinado período. Esse indicador capta diretamente o alcance da função preventiva: quanto maior a taxa, maior a abrangência da reflexividade jurídica sobre a produção normativa do Estado. Dado que mais de sessenta por cento das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes pelo STF desde 1988 atestam a baixa qualidade técnica dos atos normativos, conforme apontou Silva Filho (2014, p. 22), a relevância de mensurar o alcance do escrutínio jurídico prévio se impõe por si mesma. A avaliação de impacto normativo, que vai além da conformidade formal para avaliar implicações jurídicas, sociais e econômicas, constitui sofisticação qualitativa desse indicador (PEREIRA, 2024, p. 20-21): mensura não apenas se houve análise prévia, mas a profundidade dessa análise.

No eixo de defesa institucional e estabilização, propõe-se como indicador o tempo médio de estabilização jurídica de políticas públicas: o intervalo entre a implementação de determinada política e o momento em que se obtém pronunciamento judicial definitivo ou cessação de impugnações relevantes. O indicador capta a capacidade da Advocacia Pública de conferir previsibilidade à ação governamental. Gonçalves (2015, p. 68-69; 77), ao advertir que a manutenção de teses incongruentes com jurisprudência pacificada gera custos públicos expressivos e compromete a credibilidade institucional, apontou precisamente o que esse indicador pretende aferir. Trata-se de medir o intervalo em que a confiança no sistema estatal permanece instabilizada; quanto menor o tempo de estabilização, maior a capacidade de defesa. A observação de Cavalcante (2023, p. 116) de que a eficiência de uma política está atrelada à utilização de evidências em sua formulação conecta os dois primeiros indicadores: políticas cujo desenho jurídico recebeu análise preventiva adequada tendem a apresentar tempo de estabilização menor.

Quanto ao eixo de coordenação normativa, o indicador proposto é o grau de integração entre as funções contenciosa e consultiva: a existência e a efetividade de mecanismos institucionais que convertam o aprendizado do litígio em insumo para a elaboração normativa e a atuação consultiva. Trata-se da dimensão de coordenação interna que Amaral (2016, p. 671) situou no cerne da função planejadora da Advocacia Pública, e que Pereira (2024, p. 22) desenvolveu ao propor que a experiência contenciosa retroalimente sistematicamente a área consultiva. A mensuração pode operar por indicadores qualitativos — existência de banco de

dados de questionamentos judiciais recorrentes, frequência de reuniões formais entre setores contencioso e consultivo, proporção de pareceres-referência atualizados após mudanças jurisprudenciais —, captando o grau em que práticas institucionais situadas em contextos distintos — o tribunal e o gabinete de consultoria — se conectam por mecanismos de coordenação que dispensam copresença física. Na perspectiva da integração sistêmica de Giddens, esse indicador afere a densidade das conexões institucionais que sustentam a capacidade de coordenação.

Como indicador transversal, propõe-se o grau de participação da Advocacia Pública no ciclo completo de políticas públicas, captando o aspecto que Pires e Gomide (2014, p. 374-377) situaram como central na análise dos arranjos político-institucionais brasileiros. Trata-se de aferir se e em que medida a Advocacia Pública participa de todas as fases do ciclo — formulação, decisão, implementação e avaliação —, e não apenas da revisão formal de textos ou da defesa judicial. Pereira (2024, p. 22) recusou enfaticamente que a Advocacia Pública siga sendo apenas órgão responsável pela "redação final" de projetos de lei, sustentando que deve desenvolver sua missão pautada nos primados da racionalidade e da eficiência normativa. Esse indicador afere a intensidade com que a estrutura jurídico-institucional do Estado é efetivamente mobilizada ao longo do ciclo de políticas, conectando os três eixos funcionais à compreensão da Advocacia Pública como infraestrutura do Estado Democrático de Direito, e não como serviço auxiliar. A capacidade de suportar cargas funcionais crescentes, que Andrews, Pritchett e Woolcock (2017, p. 54-55; 75) apontaram como pré-condição para evitar colapso institucional, é precisamente o que o indicador transversal mensura de forma indireta.

Embora cautelosos, os indicadores comportam desdobramentos qualitativos que a pesquisa empírica poderá explorar. A taxa de análise jurídica prévia pode ser desagregada por tipo de ato normativo, por órgão setorial ou por nível de complexidade regulatória, revelando padrões de cobertura e lacunas específicas. O tempo de estabilização jurídica admite ponderação pela relevância estratégica da política, distinguindo entre demandas individuais repetitivas e ações coletivas com efeitos sistêmicos. O grau de integração contencioso-consultiva pode ser avaliado tanto pela existência de mecanismos formais quanto pela percepção dos próprios advogados públicos sobre a efetividade desses mecanismos. Já o indicador transversal pode incorporar o eixo temporal, aferindo como a participação da Advocacia Pública no ciclo de políticas evoluiu ao longo do tempo em determinado ente federativo. Essa flexibilidade confirma que os quatro indicadores não constituem métricas

rígidas, mas coordenadas analíticas que orientam a investigação empírica sem aprisioná-la em esquemas predeterminados.

No federalismo brasileiro, a coexistência de modelos muito distintos de Advocacia Pública oferece campo propício para pesquisa comparada. Procuradorias com carreiras consolidadas e mecanismos de coordenação interna convivem com órgãos jurídicos desprovidos de autonomia funcional. A aplicação sistemática dos quatro indicadores propostos a diferentes entes federativos permitiria testar a hipótese central deste artigo, verificando se a capacidade jurídico-institucional se correlaciona com a efetividade das políticas implementadas. Validar empiricamente os indicadores exigiria acesso a dados administrativos das Procuradorias, tarefa que escapa ao escopo teórico deste artigo mas que se inscreve como agenda imprescindível de investigação futura para o aprimoramento dos serviços jurídicos públicos no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do percurso analítico empreendido, é possível consolidar três contribuições centrais. Em primeiro lugar, a sociologia de Giddens revelou-se chave analítica produtiva para compreender a função institucional da Advocacia Pública como componente da capacidade estatal. Pela dualidade da estrutura, torna-se possível conceber a Advocacia Pública como instituição simultaneamente moldada pela norma constitucional e formadora da capacidade de governar; a reflexividade esclarece sua função de monitoramento contínuo da juridicidade estatal; e o conceito de sistemas periciais revela como a confiança na regularidade do poder público depende da operação adequada da infraestrutura jurídica. Articulada com a categoria de poder infraestrutural de Mann, a análise evidenciou que a Advocacia Pública expressa esse poder em sua vertente jurídica: a capilaridade institucional que permite ao Estado implementar decisões coletivas pelo território do Direito.

Em segundo lugar, o esquema analítico construído posiciona a Advocacia Pública em três eixos funcionais: conformidade jurídica preventiva, defesa e estabilização institucional e coordenação normativa. Incorporar a faceta propositiva revelada pela literatura recente — atuação estratégica na elaboração normativa, avaliação de impacto e retroalimentação contencioso-consultiva — enriqueceu o esquema ao mostrar que a capacidade jurídico-institucional transcende funções reativas, abrangendo participação constitutiva na formulação de políticas públicas. O esquema desloca a compreensão da Advocacia Pública do campo

corporativo para o da análise institucional comparada, conectando-a ao debate internacional sobre qualidade do governo.

Terceira contribuição: a proposição de indicadores teóricos — um por eixo funcional, mais um transversal — que atestam a mensurabilidade da contribuição da Advocacia Pública. Indicadores cautelosos foram preferidos por convicção de que atestar mensurabilidade é logicamente anterior a multiplicar métricas: neste estágio, o propósito é abrir agenda de pesquisa empírica, não esgotá-la. As implicações para o desenho institucional são consideráveis: se a Advocacia Pública constitui dimensão da capacidade estatal, então a precarização dos quadros, a ausência de autonomia funcional e a fragmentação organizacional representam erosão de capacidade estatal com efeitos potencialmente mensuráveis sobre a qualidade das políticas públicas.

Articuladas, as três contribuições respondem ao problema de pesquisa formulado na Introdução. A subteorização da dimensão jurídico-institucional no debate sobre capacidade estatal decorria da ausência de quadro conceitual apto a apreender os serviços jurídicos públicos como infraestrutura constitutiva — e não como atividade-meio — da capacidade de governar. O percurso analítico supriu essa lacuna ao oferecer, simultaneamente, chave teórica para compreender a função institucional da Advocacia Pública, esquema funcional para organizar suas expressões concretas e indicadores para demonstrar que a contribuição da infraestrutura jurídica é passível de verificação empírica — tarefa que a agenda de pesquisa a seguir delineada poderá empreender.

Deste artigo se delineia agenda de pesquisa em direções complementares. A primeira consiste na validação empírica dos indicadores propostos mediante acesso a dados administrativos de Procuradorias estaduais e municipais, o que exigiria parcerias institucionais entre centros de pesquisa e órgãos de Advocacia Pública. A segunda envolve a comparação federativa entre modelos institucionais, explorando a heterogeneidade do federalismo brasileiro como laboratório natural para testar a hipótese de correlação entre solidez da infraestrutura jurídica e qualidade das políticas públicas. Uma terceira frente diz respeito ao impacto da transformação digital sobre a Advocacia Pública, investigando como a automação de tarefas repetitivas e a inteligência artificial podem liberar capacidade institucional para funções estratégicas de conformidade preventiva e coordenação normativa. Todas essas frentes pressupõem, como condição prévia, o reconhecimento de que a Advocacia Pública configura vertente autônoma da capacidade estatal — e não serviço auxiliar cuja contribuição dispense avaliação sistemática.

A Advocacia Pública não se reduz a apêndice burocrático ou serviço de apoio à gestão. Na acepção rigorosa da teoria da estruturação, trata-se de estrutura institucional do Estado Democrático de Direito, meio e resultado das práticas que recursivamente organiza, e a solidez dessa infraestrutura condiciona, em medida ainda insuficientemente compreendida, a capacidade do Estado de governar com juridicidade, segurança jurídica e efetividade.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Luís Inácio Lucena. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 13, n. 152, p. 41-45, out. 2013.

AGUIAR, Guilherme Salgueiro Pacheco de. Controle de políticas públicas pelo advogado público (?!): considerações embrionárias. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 168, p. 34-61, fev. 2015.

AMARAL, Silas Rodrigues. As três funções da Advocacia Pública: resolvendo conflitos por meio da realização de políticas públicas. **BDA – Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, NDJ, ano 32, n. 7, p. 653-677, jul. 2016.

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. **Building State Capability:** Evidence, Analysis, Action. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BIM, Eduardo Fortunato. A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 43-80, jul./set. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 1-7, out./dez. 2010.

BORGES, Dayana de Moura. Responsabilidade civil e administrativa do advogado público. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 80, p. 69-88, jan./mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

CARNEIRO, Thiago Queiroz. Advocacia Pública de Estado: a necessária simetria para a efetividade da instituição. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 87-107, fev. 2021.

CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; TEIXEIRA, Marina Araújo. O papel da nova advocacia pública preventiva no combate à pandemia da COVID-19: a experiência do Estado de Minas Gerais. In: PAULA, Rodrigo Francisco de (Coord.). **A experiência dos Estados no enfrentamento da pandemia da COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 307-329.

CAVALCANTE, Marcos Vinícius Martins. Políticas públicas baseadas em evidências: a atuação da advocacia pública na formulação de políticas públicas baseada em evidências. **Revista da Advocacia Pública Federal, Brasília-DF**, v. 7, n. 1, p. 115-127, dez. 2023.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. UNU-MERIT Working Papers, Maastricht, n. 053, 2013.

FERNANDES DIAS, Bruno. O papel da Advocacia Pública nos programas de integridade para o combate à corrupção nas empresas. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 182, p. 9-24, abr. 2016.

GIDDENS, Anthony. **The Constitution of Society**: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley: University of California Press, 1984.

GIDDENS, Anthony. **The Consequences of Modernity**. Cambridge: Polity Press, 1990.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Advocacia pública e divergência intragovernamental. **Revista Jurídica Consulex**, São Paulo, ano XVII, n. 387, p. 29, 1º mar. 2013.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. Advocacia de Estado e Litigiosidade Plúrima: revisitando a Consultoria Jurídica e a Defesa Processual do Poder Público. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, n. 142, p. 66-77, jan. 2015.

MANN, Michael. **The Sources of Social Power:** a history of power from the beginning to AD 1760. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2012. v. 1.

PEREIRA, Sérgio Laguna. Qualificando a legislação: a atuação estratégica da advocacia pública na elaboração de normas. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Encontro Virtual, v. 10, n. 1, p. 14-26, jan./jul. 2024.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES,

Roberto Rocha C. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 351-379.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A Advocacia Pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 164, p. 22-36, out. 2014.