

PAULO NEVES DE CARVALHO

Fragmentos da pregação do Mestre

Maria Coeli Simões Pires

Ao meu velho Professor Paulo Neves de Carvalho.

Velho professor, não, que eras mesmo a criança feliz a tocar os “pés-de-moleque” da rua de um tempo sem idade;

Paulo, não, que este era apenas o teu nome, eras mesmo pedra, a mais preciosa das Gerais;

Neves, não, que neves eram as mechas do professor encanecido, eras mesmo presença de luz;

de Carvalho, não, que esta era apenas tua forma, eras mesmo sândalo, que nunca se esvai.

Todos os que se abeberaram do magistério de Paulo Neves de Carvalho devem ter na memória a representação gráfica da partilha funcional do poder estatal entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, um círculo seccionado por linhas deslocáveis conforme a proeminência ou hipertrofia daquele poder que, num dado período de referência da lição, ameaçava o equilíbrio do conjunto. Tal representação era cuidadosamente emoldurada pelo Estado de Direito, iconizado pela lei, como criação do Parlamento e fruto da racionalidade abstrata; como matriz de interpretação final exteriorizada pela sentença; e como vontade do Estado atualizada por meio de comandos administrativos complementares. A partir da identificação da função administrativa, precipuamente localizada no âmbito do Poder Executivo, registrava a cena dos bonecos, com que metaforizava a relação entre o Estado e o administrado, tendo em vista um objeto pertinente à função administrativa, expressando o ato unilateral que, então, se apresentava como o protagonista da estrutura autonômica do Direito Administrativo.

O boneco Estado perfilado em sua arrogância, confortável em suas prerrogativas, trazia o boné arribado com ares de autoridade, dedo em riste a mostrar ao boneco administrado o patamar de sua insignificância, que a tudo devia ceder em nome de um interesse público *a priori* reconhecido e titularizado pelo Estado.

E, para fazer logo exaltar o entusiasmo pela idéia de interesse público e atrair toda concentração para a sua preleção, pela janela, na literalidade de sua fala, punha-se a considerar, a fitar os astros. Descrevia então um cadinho gigante, como o seu delírio, um recipiente de vidro refratário usado em operações químicas a temperaturas elevadas, a fervilhar o fenômeno administrativo. Ali mesmo via a cidade amanhecendo: a maternidade do hospital público trazendo à luz novos cidadãos; os ônibus se entrecruzando na sintonia dos semáforos; os alunos uniformizados, em bando quase cacarejante na porta do Colégio Estadual; os garis na primeira varredura dos sinais da festa da noite da juventude; os malotes dos correios transportando saudades, desabafos, aflições e esperanças; os guardas dando silvos enérgicos para fazer a travessia dos alunos do Pandiá Calógeras; a viatura subindo o morro na perseguição do criminoso; a sirene da ambulância do Hospital João XXIII “costurando” o trânsito para resgatar a vida; agentes do corpo de bombeiros como homens-aranha escalando um prédio para apagar incêndio. E aí, era preciso soffrear o entusiasmo para que a cidade não fizesse explodir o cadinho. O Mestre buscava, então, as cidades invisíveis de Ítalo Calvino, detinha-se na dos mortos apenas para testar sua coragem, pois sabia que não encostaria o ouvido no solo para ouvir uma porta de Argia bater assombrada. Logo voltava cabisbaixo e reflexivo para sua cidade real e, de olhar fixo na entrada do Bonfim, lia, quase em sibilo, *moritur mortui* (a homenagem dos que vão morrer aos mortos). E tudo tinha uma ligação com o tema de sua aula.

Mostrava que a teoria do ato administrativo e sua protagonização no sistema fora uma criação do Contencioso francês, amalgamando os ideais da burguesia que alimentaram as reações ao absolutismo radicalizadas nas lutas liberais, notadamente a Revolução Francesa, as quais alicerçaram uma arquitetura de poder informada pela separação de poderes e pela legalidade, a partir das teorias de Montesquieu e de Rousseau.

Explicava a própria contradição ideológica do Estado emergente da Revolução, que, pregando a separação de poderes, estruturava o sistema do Administrador-juiz e fazia do Direito Administrativo o desaguadouro das técnicas de prevalência do monarca, agora apropriadas pela figura do Estado, segundo um paradigma de liberdade, como substitutivo da desarrazoada vontade do príncipe. Nesse sentido, o ato administrativo inaugurava-se como vontade da lei, exteriorizada como provimento unilateral do Estado decorrente das relações de poder travadas no âmbito da função administrativa. Expressão de uma atuação estatal limitadora do indivíduo em suas tentativas invasivas da liberdade de outrem e ao mesmo tempo sancionador das transgressões às proibições impostas pela lei.

Mais tarde, Paulo Neves de Carvalho repetiria:

“que a lei, como construção estritamente lógico-formal, não encontra os caminhos da justiça social, porque não desce à raiz dos fenômenos da comunhão humana e não os apreende; por isto mesmo, não tem a força de minimizar, sequer, a desigualdade social, a despeito de seu sedutor apelo à liberdade humana e à lógica formal do controle, em favor do administrado; e o liberalismo fez-se portador da idéia sedutora de liberdade e igualdade, consagrando-a formalmente, vale dizer, na letra da lei: o homem era livre para ser feliz e ter acesso aos bens da vida; conquistasse, pois, ele próprio, com suas próprias forças, os caminhos de seu bem-estar; ao Estado cabia

zelar pela ordem jurídica consagrada, formalmente, dos direitos; a vontade da lei estava formalmente posta, e isto teria de ser suficiente para garantir a efetiva liberdade e igualdade. Não foi o que ocorreu: em nome do direito de ser livre, o homem foi brutalmente espoliado por seu semelhante; e a injustiça social, é claro, se instalou em imensos espaços. (2002: 1-2).”

Às vezes, perplexo, ironizava o boné do Estado, sem o saber engalanado pelos arminhos do Rei, do Estado de Polícia, ou patenteado por um poder monopolizador da força e dos poderes secundários como síntese da autoridade. De resto, pacificava-se com as posições de Ruy Cirne de Lima, de Jean Rivero, de Miguel Seabra Fagundes, pela afirmação ainda que tardia do ato administrativo como garantia do administrado. De qualquer forma, admitia que o ato administrativo unilateral, como resquício do absolutismo ou como criação do novo regime, punha-se como protagonista do relacionamento entre a Administração e os indivíduos e, tomando como referência aquele ponto, fazia todas as ilações possíveis, atraindo os conteúdos de Direito Administrativo a partir do regime jurídico, passando pelos atributos do ato, quando se demorava nas lições de Renato Alessi, sobretudo a explicar o poder extroverso do Estado, pelo controle, pelos dogmas da centralização de competência, da hierarquia, da autotutela, tudo vetoriado por uma idéia permanente de interesse público.

Havia sempre uma explicação especial. Céus e terra ajudavam na sua didática. No mundo dos anjos, buscava fundamento para a hierarquia que ele dizia mesmo ter sido de lá levada para os exércitos prussianos. Confortava-se então para falar de poder: até os anjos precisam de hierarquia, por isso mesmo elegeram seu Arcanjo: São Miguel. O que dizer dos homens?

As montanhas também o socorriam. Introduzindo o poder interventivo do Estado na propriedade, fotografava, com emoção, o primeiro sinal da

natureza, logo no início do dia, a névoa cobrindo a serra, pairando sobre todas as coisas como o domínio eminente e, depois, detinha-se no espetáculo suave da névoa se esgarçando, desprendendo-se em fragmentos, numa descrição para os encantos de Federico Fellini. E ia poetando enquanto ensinava, e a aula continuava tendo de permeio uma névoa esgarçada.

E caminhamos, professor e discípulos, por essas veredas do paradigma do ato administrativo e, antes mesmo que percebêssemos a insuficiência das matrizes que forjavam o Direito Administrativo e que ainda persistem, confessava-nos o mestre o seu desaponto diante daquela metáfora, durante décadas, retratada nas lousas da academia. Acreditava na boa intenção dos intérpretes do novo paradigma, testemunhava “o prestígio do Estado Social de direito, empenhado, por via da intervenção, em superar ou amenizar as desigualdades, em assistir e promover o bem-estar dos estratos sociais mais carentes” e acatava os:

“privilégios e prerrogativas do Poder Público, porque essa desigualação era a perspectiva, mais de que isso, condição de assegurar aos indivíduos e à sociedade a usufruição de bem-estar compatível com as suas necessidades fundamentais; consagravam-se então direitos do Estado, apartado da sociedade como a matriz de todo o poder.”

Sob a égide do Estado Social, vislumbrava demanda de atuação estatal mais complexa: além de provimentos unilaterais restritivos, estavam presentes atos ampliativos, tendo em vista a idéia de direitos subjetivos oponíveis ao Estado, notadamente segundo a lógica prestacional e paternalista, com a conseqüente atenção nas omissões e recusas da Administração e a perspectiva de relações superando o plano de mera sujeição ao poder público. E descobria pelos meandros da tecnocracia, pelos organogramas, pelos planos compreensivistas de Governo, pelos

arranjos do sistema, um Estado sucessivamente voltado para a intervenção nas relações de trabalho, para a proteção por meio de seguridade social, para a regulação da economia, para distribuição dos bens da civilização como aparelho prestacional destinado ao suprimento das necessidades e materialização da igualdade, para o desenvolvimento, a demandar provimentos técnicos em temáticas variadas e relações jurídicas com a sociedade, com o mercado e com os administrados, de caráter bilateral ou multilateral.

Mas, ancorado na idéia de hegemonia do Estado na titularização da esfera pública, de autoritarismo neutralizador da esfera privada, e ainda preso ao axioma da apriorística prevalência do interesse público, limitava-se a apagar sorratamente aqueles ícones da autoridade, até pela certeza de não os poder substituir.

Explicava, quase literalmente a tirar as dobras de seu velho manual invisível, a lição tantas vezes repetida:

“Ao contrário do liberalismo político e do econômico, o Estado Social fez vicejar o direito público, forte e carregado de autoritarismo, mais do que de autoridade, embeveceu-se com o “jus imperium”; mais importante não era ser livre, mas ser igual; ganhou força então a idéia do direito material, que joga com os dados da vida, e busca corrigir-lhes os descompassos e desacertos, em detrimento dos juízos estritamente lógico-formais, que eram apenas moldura e não deixavam espaços à senhoria das aspirações humanas mais profundas. (2002:2).”

Assim, não falava mais com tanta fé da legalidade formal, daquela representação, até que um dia, já no magistério pós-Constituição de 1988, afirmava a imprestabilidade da lição para arrimar um Direito Administrativo

democrático. Advertia com firmeza de que deveria ser descartado todo o Direito Administrativo que não servisse à vida, à dignidade da pessoa humana, e que era preciso pelear por um novo Direito Administrativo que rompesse com o discurso da arrogância, das excessivas prerrogativas da Administração, com o pressuposto da contraposição de público e privado, com a idéia da inépcia cidadã e social, com o culto à legalidade estrita e que nela mesma pretendia a plena regulação de sua aplicação.

Via-se nele um certo desatino, via-se nele um ar contrito, via-se nele a avidez por recomeçar, via-se nele a aflição de quem semeara com generosidade em mentes férteis uma pregação que agora devia contrastar. E dizia:

“Como os da minha geração, não escapei, no tempo mais remoto da minha formação, à atração positivista: fiz-me refém dos artigos e parágrafos da lei estrita e nela depus minha esperança, a expectativa de vê-la regente dos fenômenos da convivência humana e garantindo justiça. Fiz coro com os que então proclamavam — e eram muitos — que o homem, para se libertar, teria de escravizar-se à lei. (2002:1).”

Preguei depois — confessava o Mestre — a nova intenção do Estado Social e reverenciei o Estado como a esperança de justiça social. Eu preguei e preguei com fé o culto à lei; eu preguei com fé o Direito Administrativo imperativo e sustentei até sua arrogância na luta por construir uma sociedade justa e alcançar a materialização da igualdade; preguei as soluções da ciência administrativa para defesa de uma racionalidade burocrática; preguei a discricionariedade, a auto-executoriedade; preguei tudo isso a uma legião de discípulos, e eles aprenderam a lição — insistia ele. Hoje, eles estão em muitos lugares: em Minas e em outros Estados, estão em Brasília, estão no Legislativo, no Executivo e no Judiciário, professando a fé que ajudei a

construir e alimentar — era o sentimento de desencanto que se entremostrava, na sua própria fala, “quando a boa intenção não se pôde cumprir, sempre presente, no entanto, a inquietude intelectual e a obsessiva intenção de fazê-la instrumento da humanização da vida, por via do direito”. (2002:1).

Agora, só me resta, dizia o Professor, a nova pregação. E conclamava a todos que o ouviam: é preciso dizer que a lei não basta; é preciso dizer da necessidade de efetivar a Constituição; é preciso vasculhar os guardados para descartar superados dogmas e fórmulas; é preciso dar ao Direito Administrativo a plasticidade necessária para fazer face à complexidade do fenômeno administrativo; é preciso construir novas matrizes capazes de conformar um perfil democrático de Administração. É preciso, enfim, dizer que o Direito Administrativo por que lutei anos a fio, nas lides acadêmicas, forenses e governamentais, está esgotado e deve dar lugar a um ramo humanizado, aberto aos travejamentos democráticos e comprometido com a aspiração humana e com a vida.

E completava, enfatizando que os estudiosos contemporâneos têm razão quando afirmam uma ruptura epistemológica, a que rotulam de “crise das incertezas”. O Direito Administrativo está em crise, admitia, e eu nada quero fazer para resgatá-lo no perfil de suas origens, nem tampouco segundo o paradigma do Estado Social, porque o meu compromisso não é com as idéias que já plantei, mas com as que ainda devo semear no outono da vida. O meu compromisso é com o Direito Administrativo vivo que palpita em cada esquina, na aflição de quem se vitima pela violência, na esperança de quem aguarda na fila do hospital o leito da cura, na ansiedade do trabalhador parado no ponto do ônibus tresandado no tempo, na perplexidade do cidadão no guichê do DETRAN, surpreendido pela clonagem de seus documentos, na indignação do favelado de bem abordado em *blitz* para identificação dos homens do tráfico, na decepção dos que contemplam as montanhas da Serra do Curral depauperadas de seu verde e de tantas esperanças.

Sabia que era necessário pôr atenção às mudanças e não deixava de sintonizar com o pensamento novo para testá-lo na sua consistência e serventia. Seguia com abertura a reflexão de vanguarda da Escola de Afonso Pena e cultivava o segredo do saber que não caduca. Teses novas desenvolveu-as aos montes, volatizadas na partilha acadêmica, nos congressos, nas missões que o Direito Administrativo lhe reservou. Estimulou a produção científica, desenvolveu em seus discípulos a postura crítico-reflexiva, descobriu e alimentou vocações para o magistério, contribuiu para o crescimento pessoal, intelectual e profissional de seus discípulos, influenciou gerações inteiras, incentivou o culto à palavra, por ele usada com arte, na contundência ou na amenidade exigida em cada processo comunicacional, em tom grave ou suave, conforme o ditado do coração. Fez escola, fez discípulos, fez amigos infindáveis e fez um verdadeiro exército sob a bandeira do espírito público.

Absorvido, porém, pelos afazeres do dia-a-dia, seu melhor papiro era a tribuna aberta, o microfone, a platéia ou um ouvinte para sua pregação. Cobrado sobre produções formais que pudessem figurar na melhor literatura nacional, sempre adiou pagar uma tal dívida, com a afirmação de que, se toda a sua pregação tivesse sido registrada em manuais, ele teria mais trabalho para se desmentir e que para ele era angustiante prender o seu Direito Administrativo às páginas frias destinadas aos porões das bibliotecas. De qualquer forma, imaginava encasular-se numa bolha no céu, quem sabe de colete e gomalina, como figurava a serenidade do intelectual, para que pudesse demorar-se em clássicas leituras e colocar-se em dia com a literatura contemporânea, com as idéias mais arrojadas de democracia, de legitimidade, de deontologia dos princípios e com todos os esforços desenvolvidos pelas escolas de Direito Administrativo, no Brasil e fora dele e, quem sabe, então, pacificado na nova temporalidade, pudesse selecionar de seus escritos um grande livro que traduzisse as suas reflexões.

Na verdade, não havia mesmo desistido de perseguir em sua peleja no Direito Administrativo. Afastado da Escola, numa trégua para reabilitação de sua saúde, continuou sua pregação e mesmo contrapregação, especialmente por meio de orientação de mestrandos e doutorandos, numa incansável partilha. Continuou semeando a boa semente, até a última estação da vida.

Em quadra de efervescência de idéias, de intensa litigiosidade em torno de temas do Direito Administrativo, de nova interpretação da relação público-privado, de demanda de complexa interlocução de caráter interdisciplinar, de redefinição do papel do Estado, de reformulação profunda do Direito Administrativo, a experiência de mais de cinqüenta anos de Cátedra, a capacidade de discernimento, a abertura intelectual de Paulo Neves de Carvalho, a bagagem sempre renovada de quem tinha no aprender diuturno o segredo do ensinar eram a certeza de que Minas, mesmo no seu recato, que acompanha a sua própria geografia, teria qualificada contribuição nos novos concertos teóricos, técnicos e normativos, nos domínios do Direito Administrativo.

Acostumados a sua presença, e mesmo a sua onipresença, ao seu incentivo, a sua sombra tão generosa e tão especial, aos seus cuidados como o pastor que bem apascenta suas ovelhas, os discípulos de Paulo Neves de Carvalho devem estar atentos à missão que lhes cabe, sabendo que o Direito Administrativo do Mestre deve permanecer vivo em cada um. Sobretudo, é preciso perseverar na indignação. E há de estar bem presente o gesto, a palavra, a figura quase emblemática do homem que jamais se curvou, agora eternamente pacificado.

Se a perplexidade do mestre em face de todas as mudanças no campo do Direito Administrativo não mais o acompanha, é por certo deixada de herança aos seus discípulos, que já aturdidos pela ausência, hão de se desafiar pelo arrojado projeto de reconstrução da disciplina. A missão não é

simples, e será tanto mais amena quanto mais fiel à concepção de seu grande arquiteto.

Seu projeto, conquanto não materializado em estrutura convencional de investigação e produção científicas, está patenteado como patrimônio da escola mineira de Direito Administrativo.

O problema ou o desafio que se coloca de há muito tormentava o Professor na representação lúdica dos bonecos estereotipados, e agora ele se revela em contornos bem precisos, põe na berlinda a verticalidade das relações administrador — administrado, o protagonismo dos atos unilaterais, o conceito de autoridade, o predomínio da legalidade estrita, o axioma da prevalência apriorística do interesse público sobre o privado.

O marco teórico que sustentará a investigação, com certeza, não encontra sua referência em fichas catalográficas, mas estará presente pela recriação no pensamento de seus discípulos. A memória de seu legado é o livro de cabeceira nas noites insones da inquietude do espírito. É o breviário dos seguidores para a sua profissão de fé no Direito, é o tratado dos múltiplos saberes, é o manual prático que aponta caminhos e que propulsa o caminhar.

As hipóteses para validação devem ser construídas coletivamente, numa convergência dos esforços, da inteligência, da capacidade de produção científica, da sofisticação intelectual, do espírito público, da acumulação da experiência e do conhecimento dos publicistas mineiros, sobretudo.

O contexto é o do medo. Pintava-o o mestre, sem retoques:

“Quanto ao próprio Estado, causa medo à sociedade que ele, a passos largos, esteja perdendo a condição de fiador-mor dos seus interesse fundamentais; agora, mais do que nunca, tornando-se refém de vitoriosas forças anti-sociais: o crime instalado nos segmentos da

marginalização, mais bem organizado do que o próprio Estado; e o mercado internacional especulativo, no bojo de um liberalismo redivivo, que não dá sinais de comprometimento com a angústia social. (2002:5).”

E este contexto é também o desafio que se colocou o Mestre, conforme sua confissão, que ainda soa na Congregação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, nos agradecimentos de seu título de Professor Emérito, e que vem agora em socorro no arremate destas idéias:

“(...) escolhi o direito, porque ele tem que ver com a justiça e a solidariedade; e a vida, não a compreendo, se o espírito não se alteia, sempre e sempre, na inabalável intenção de vê-lo, ao ser humano, liberto da fome, da ignorância, da doença e do medo. [...] certamente não assistirei a esse tempo de paz e justiça, o ser humano se realizando em sua plenitude, mas sonhei com ele, isto sonhei; e preguei a lição, isto preguei. (2002: 7).”

Sonhou, pregou e partiu sereno, escrevendo a lição da dimensão humana da partilha do saber, da ciência e do ser. Deixou hasteada a bandeira do Direito Administrativo a serviço da vida, na convicção de que seus discípulos, “onde quer que estejam, não tenham desertado as aspirações mais altas” e que com ela seguirão “em frente, conforme combinado”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CARVALHO, Paulo Neves de. *Reflexões sobre o Direito Administrativo*.

Discurso proferido perante a Congregação da Faculdade Direito da UFMG, 2002.

Anotações de aulas do Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da UFMG.