Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

REDE | Revista Eletrônica de Direito do Estado

Número 1 – janeiro/fevereiro/março de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

A ORDEM DOS PUBLICISTAS

Prof. Carlos Ari Sundfeld
Professor Doutor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público. Advogado.
.

Dedico este trabalho a Adilson Abreu Dallari, alma generosa, amigo de verdade.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho[1] é reunir elementos úteis à compreensão do mundo do Direito público no Brasil. Minha perspectiva não é a das normas ou da literatura, mas a das pessoas que fazem esse Direito. Parto da convicção de que o debate doutrinário jurídico deve valorizar a dimensão subjetiva. Interpretações, teses e teorias são criadas pelos publicistas a partir de provocações ou necessidades da política, da economia, da vida pessoal ou empresarial. Eles são pessoas concretas, cuja produção evidentemente reflete sua particular visão de mundo.

Mas qual é a visão de mundo que gera os conceitos e conclusões de pareceres, artigos, monografias, manuais, petições e sentenças elaboradas pelos publicistas? Para responder à pergunta é preciso descobrir quem são eles.

---

[1] Artigo para livro-homenagem ao Prof. Adilson Abreu Dallari (*Direito Público*, coord. Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior, Belo Horizonte, 2004, Ed. Del Rey. Em sua elaboração, contei com a ajuda de Roberta Alexandra Sundfeld, que leu e criticou a versão original; de Vera Scarpinella, que participou da preparação das entrevistas, de sua realização e tratamento, bem como da seleção nos trechos usados no texto; e de Mateus Piva Adami, que revisou a transcrição das entrevistas. Aos três, meus agradecimentos pela excelente colaboração.

Cientistas sociais e historiadores, interessados no estudo das elites, têm pesquisado sobre as carreiras jurídicas e os juristas, buscando compreender sua identidade, suas relações e seu papel histórico. É preciso, porém, que os próprios juristas olhem mais para si e seu grupo, preocupando-se em entender como formam suas opiniões. Em certa medida, é preciso personalizar o debate jurídico, abandonando a ficção de que ele é um exercício intelectual "autônomo", sem interação com o ambiente.

Há, na literatura produzida no foro jurídico, uma larga tradição de escritos sobre a vida e a obra de juristas ilustres.[2] Mas seu objetivo principal costuma ser o de valorizar a corporação, mostrando como ela é capaz de gerar vultos notáveis. Por isso, o estilo predominante nesses textos é o laudatório, com pouca pesquisa e nenhuma crítica. Servem mais à auto-afirmação que ao auto-conhecimento.

Neste trabalho, quero algo bem distinto. Pretendo, a partir da reconstituição da trajetória de um publicista de reputação, identificar as possíveis características do grupo. Segundo minha hipótese, esse grupo tem razoável unidade interna, com regras de admissão e conduta mais ou menos estáveis, ocupando um espaço próprio no mundo jurídico. Constitui, assim – e aqui recordo os exemplos das Ordens honoríficas ou de religiosos leigos – o que se pode metaforicamente denominar de Ordem. Quero, então, chamar atenção para a Ordem dos Publicistas, e o farei tendo como fio a vida de um publicista.

Meu objetivo nem é a louvação, nem a censura; é o relato. Ainda que fracasse meu esforço de identificação do caráter geral dos publicistas, o trabalho talvez seja útil para registrar fatos relevantes na história do Direito público brasileiro a partir da década de 1960.

Basicamente, a Ordem dos Publicistas se compõe de constitucionalistas e administrativistas. Mas existem variações – como os municipalistas, p.ex., que são administrativo-constitucionalistas focados nos problemas locais – e também agregados. Entre estes, há os tributaristas, muito próximos aos constitucionalistas e administrativistas. Há mesmo uma circulação entre as áreas, que torna impossível imaginar administrativistas em tempo integral ou tributaristas não envolvidos com debates constitucionais. Nessa linha, basta mencionar a figura de Geraldo Ataliba, um professor de Direito tributário que sempre se definiu como constitucionalista, não como especialista em questões fiscais.[3]

O pretexto para a elaboração deste estudo é a publicação de uma obra conjunta de homenagem. O homenageado é o professor Adilson Abreu Dallari. Quem o saúda são seus colegas publicistas. Trata-se de uma velha tradição. Em certo momento da vida, já maduro, o publicista recebe uma homenagem coletiva de seus colegas de categoria; a Ordem dos Publicistas se reúne para honrar um

---

[2] Exemplo recente é o livro *Grandes Juristas Brasileiros*, Almir Gasquez Rufino e Jaques de Camargo Penteado (orgs.), São Paulo, Martins Fontes, 2003, no qual, aliás, há um equilibrado perfil do publicista Hely Lopes Meirelles, escrito por Eurico de Andrade Azevedo (p. 71 e ss.).

[3] As principais obras de Geraldo Ataliba foram: *República e Constituição* (São Paulo, Malheiros, 2.ª ed., 2001); e *Hipótese e incidência tributária* (São Paulo, Malheiros, 6.ª ed., 2003).

dos seus. Nestas situações, diz a tradição, o publicista deve oferecer um texto sobre tema da profissão em comum: podem ser estudos versando grandes questões de Estado, como é hábito entre os constitucionalistas – o primeiro grupo da Ordem dos Publicistas –, ou textos mais concretos, sobre temas da organização administrativa, campo de atuação dos administrativistas. Com este trabalho, quebro a tradição a que também pertenço e ensaio um olhar de historiador amador.

Os livros de homenagem revelam um pouco da profissão e muito do sentimento de pertencer a um grupo (no caso, a Ordem dos Publicistas) e de comunhão entre amigos. Para escrever este trabalho, valho-me da motivação de amigo do homenageado. Devo destacar que, para tanto, contei também com sua ajuda, pois com ele gravei duas longas entrevistas, nos dias 18 e 30 de janeiro de 2004, que foram a base para a reconstituição de sua vida e sua época. Em muitos pontos deste texto, dou voz a ele mesmo, para que nos conduza pelo mundo em que cresceu e vive.[4]

2. QUEM É ADILSON ABREU DALLARI

Este livro homenageia Adilson Abreu Dallari. Nascido em Serra Negra, interior de São Paulo – "*uma cidade de que gosto muito*" – diz ele, filho de um casal que reuniu os Abreu e os Dallari. Estes, vindos da Europa, dedicavam-se à manufatura e ao comércio.

Adilson explica: "*Abreu é uma das tradicionais famílias paulistas decadentes, e os Dallari são imigrantes italianos que vieram para o Brasil e cresceram. Eu tenho um ramo descendente e um ramo ascendente. Meu avô era italiano, mas meu pai já nasceu no Brasil. Os Dallari eram todos sapateiros. Naquele tempo, quando eu era criança, o sapato era feito medindo o pé do cidadão e então se fazia o sapato. Na casa do meu avô, com meus tios todos sapateiros, era normal que as pessoas botassem o pé no chão para marcar o sapato feito sob medida. Foi meu pai que mudou um pouco essa história, pois teve mais visão e enxergou que isto iria mudar. Ele teve a primeira casa de calçados de Serra Negra – a Casa Bruno – porque o nome dele era Bruno, o que meu avô achava um verdadeiro absurdo, pois se um pé é diferente do outro, como é que seria possível fazer sapatos prontos? Meu pai foi um pioneiro no negócio, e teria ido em frente, não fosse a falta de ginásio em Serra Negra, o que fez com que a família toda mudasse para São Paulo para que meus irmãos pudessem estudar*".

Assim, em 1947, a falta de escola para os filhos do comerciante de sapatos obrigou a mudança da família para a Capital. Tempos difíceis levariam os filhos a trabalhar enquanto estudavam. "*Em Serra Negra, meu pai era proprietário, aqui, ele era empregado*...", conta.

Adilson relata que seu pai morreu logo depois da mudança, fazendo com que ele começasse a trabalhar aos 14 anos de idade. "*Comecei a trabalhar como*

[4] Contudo, por certo o entrevistado não tem qualquer responsabilidade pelas análises e conclusões deste estudo, que refletem exclusivamente as opiniões do autor.

office-boy em um escritório de importação", diz. "*Chegava antes que todos no escritório, limpava as mesas, ia para o correio, trazia a correspondência da caixa postal e fazia o café, para quando as pessoas chegassem. Lia o Diário do Comércio e Indústria e marcava tudo que interessava para o ramo de importação. Andava nesta cidade inteira, levando correspondência*". Quanto aos estudos, fez o ginásio no Professor Alberto Levy que, naquele tempo, era na Estrada do Aeroporto, onde hoje é o bairro de Moema. "*Eu estudava à noite e o colégio ficava em uma estrada sem iluminação! Saíamos às 11 horas da noite da escola, íamos, no escuro, até o ponto do bonde para poder chegar em casa, na Vila Mariana, onde morávamos naquele tempo*".

Em 1962, Adilson ingressou na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, da Universidade de São Paulo. Estudava à noite e trabalhava de dia, para pagar a sobrevivência. Lá pela metade do curso, para aproximar-se do padrão, o aluno Adilson muda para o período da manhã, passa a estagiar à tarde na área do Direito e segue trabalhando em um Banco, agora no período noturno. Começava assim a sua inserção no mundo dos bacharéis.

Adilson teve, na família, um único predecessor interessado pelo Direito: seu irmão Dalmo de Abreu Dallari, que, absorvido no corpo docente da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, se tornaria professor titular, mais tarde seu Diretor, sendo autor de um manual consagrado de Teoria Geral do Estado, além de militante pela redemocratização do país. "*Acho que escolhi o Direito por causa do Dalmo. Ele é realmente uma figura de muita projeção, que me entusiasmava. Ele foi meu professor a vida inteira, já que a gente tem 10 anos de diferença. Antes dele não havia na nossa família qualquer ligação com o mundo jurídico. Nossa família é muito modesta. Cheguei a ser examinado pelo Dalmo num exame oral, em Teoria do Estado. Ele me chamou, porque meu nome estava na lista, cheguei na frente dele e mostrei minha carteira de identidade, como era costume. Por que seria diferente?*"

Adilson esteve na Faculdade, como aluno, entre 1962 e 1966. No meio tempo, ocorreu o golpe militar de 31 de março de 1964, que derrubou o governo do Presidente João Goulart. A auto-denominada Revolução de Março tocaria fortemente no sentimento dos estudantes. Adilson atuou na política estudantil e, ao sair da Faculdade, encontrou o Brasil mergulhando fundo no autoritarismo. "*Peguei um clima terrível na Faculdade*", diz.

Ao formar-se em Direito, em 1966, o jovem advogado Adilson Dallari ingressou na burocracia estatal, pelas mãos de Hely Lopes Meirelles, então Secretário do Interior do Governo do Estado de São Paulo comandado pelo Governador Roberto Costa de Abreu Sodré. "*Ele nem me conhecia, mas precisava de gente que gostasse de Direito administrativo e eu, supostamente, gostava*", diz. Como integrante da assessoria do famoso publicista, participou da criação do CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, no qual viria a trabalhar por mais de dez anos e que viria a dirigir. Mas o convite inicial era para trabalhar apenas dois meses. Hely Lopes Meirelles teria dito: "*Convido o senhor para trabalhar dois meses comigo. Não quero que deixe nada que está fazendo porque é uma experiência. Se prestar, o senhor fica; se não prestar, não fica. Da mesma forma, se estiver satisfeito comigo, continuamos. Se*

não gostar do meu estilo, sinta-se inteiramente à vontade". Assim começou sua carreira na máquina burocrática, como especialista em Direito administrativo.

Seu batismo de fogo foi, não uma missão de jurista, mas a de administrador de crises. Sua lembrança é forte: "*Meu primeiro trabalho de peso na Administração pública foi a catástrofe de Caraguatatuba*". Adilson lembra que o governo tomou posse em fevereiro e no final de março uma tromba d'água destruiu a cidade, deixando uma população inteira sem água, luz, remédio e hospital. O número de feridos, soterrados e desabrigados era enorme, de modo que alguém deveria cuidar pessoalmente do problema – a Secretaria do Interior.

Alguém disse a Hely que Adilson conhecia Caraguatatuba (de fato, sua noiva tinha uma casa lá). Foi o suficiente: "*Eu preciso de um voluntário para ir para Caraguatatuba. Porém, eu soube que o senhor conhece a cidade, tem uma noiva por lá, então o senhor está nomeado voluntário. Pegue suas coisas, vá lá e resolva, faça o que for possível*". Que experiência Adilson tinha àquele tempo? Ele diz: "*Nenhuma. Tive que aprender na hora*". Seu relato:

"*Hely me deu uma mala grande, cheia de dinheiro vivo e disse: 'Vai e faz o que você tem que fazer. A responsabilidade é minha'. Então fui. Organizei grupos de flagelados, empregando-os no trabalho de remoção. Para alimentar essa gente o helicóptero da FAC matava bois isolados na enchente, que eram cozidos numa panela enorme. Me lembro da fila que a população, e nós, fazíamos para comer. Não tinha água, era uma sujeira, mortos insepultos. Comecei a organizar as coisas, mas havia um problema sério de choque entre a autoridade municipal (o Prefeito) e a autoridade militar (a Força Pública). Meu trabalho era cuidar da articulação, organizar as frentes de trabalho e as pessoas. Supostamente conhecendo Direito administrativo, e sendo delegado do Governador, eu tinha alguma autoridade para acomodar as coisas".*

"Fiquei dois meses em Caraguatatuba. Até aprendi a mexer com dinamite, já que precisávamos desobstruir passagens. Foi uma loucura. Era acender o pavio e sair correndo. A minha sala era o paiol...".

"Minhas contas da catástrofe foram todas aprovadas pelo Tribunal de Contas. Os flagelados, na maioria analfabetos, recebiam salário pago pelo Governo. Minha folha de pagamento era só dedão. Também tinha que me preocupar com as requisições: chegava um papelzinho escrito 'requisitei um automóvel', 'requisitei 30 litros de gasolina', 'um saco de feijão'... e eu tinha que averiguar, investigar e decidir se pagava ou não".

Mas Adilson, seguindo os passos do irmão Dalmo, iria subir para outra categoria, mais nobre: a da Ordem dos Publicistas. Para isto, era preciso cumprir mais uma condição: tornar-se professor de Direito. Sua pós-graduação iniciou-se na própria Faculdade em que se formou, mas foi concluída na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Ali, iria encontrar profissionais bem posicionados. Franco Montoro, ex-ministro do Governo Goulart no período parlamentarista e agora na oposição à ditadura militar, um dos líderes do MDB - Movimento Democrático Brasileiro, era professor de Introdução ao Estudo do Direito. Lá estava também Oswaldo Aranha Bandeira

de Melo, administrativista famoso, então Reitor da Universidade. "*Ele foi um sistematizador do Direito administrativo*", lembra.[5]

Na PUC/SP, Adilson encontraria dois outros professores que marcariam sua trajetória: Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Melo. Eram então jovens publicistas, que iniciavam, junto com outros professores da mesma geração – como José Manuel de Arruda Alvim, este processualista – uma nova fase da história da Faculdade de Direito da PUC de São Paulo. Adilson entra neste grupo, obtém o seu doutoramento e, paulatinamente, torna-se um dos membros mais conhecidos da Ordem dos Publicistas brasileiros.

Entre os juristas importantes na formação de sua visão de mundo, Adilson aponta sobretudo Hely, Ataliba e Celso Antônio.

De Hely Lopes Meirelles, a lembrança que guardou é a do jurista prático, obcecado por viabilizar a ação administrativa: "*Este era o jeito dele. Para ele, o Direito não foi inventado para atrapalhar a Administração*".

Geraldo Ataliba era o animador incansável: "*O Geraldo era habilidoso, tinha enorme visão e incrível capacidade de organização e mobilização para reunir pessoas e motivá-las. Ele era um organizador... A morte prematura do Geraldo Ataliba foi uma perda*".

A imagem que Adilson ainda mantém do jovem Celso Antônio Bandeira de Mello é a do polemista rigoroso e metódico: "*O Celso era uma pessoa muito aberta, muito voltada para a discussão. Era o tipo da pessoa que se você concordasse com ele não era boa coisa. Sua formação era a da discussão*".[6]

3. OS PUBLICISTAS E SUA ORDEM

Os membros da Ordem dos Publicistas integram uma categoria mais ampla: a dos *juristas*, profissionais do Direito com *status* de professores, homens da Academia. No entanto, mesmo esta não é senão uma fração do conhecido grupo dos *bacharéis* em Direito, cuja importância na política e na sociedade brasileira remonta ao início de nossa história.

A unidade brasileira após a separação de Portugal deveu muito à existência de uma corporação de magistrados com identidade e interesses comuns. Eram burocratas que estudaram nas Academias de Direito, primeiro em Coimbra, antes da Independência, e depois em Olinda ou em São Paulo, a partir de 1828, e que se revezavam nos postos mais significativos da Administração e do Governo. Historiadores, como José Murilo de Carvalho, afirmam que a identidade decorrente da formação comum em Direito e do mesmo exercício

[5] Adilson refere-se à obra *Princípios gerais de Direito Administrativo*, escrito pelo Professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (Rio de Janeiro, Forense, 2.ª edição, 1979).

[6] As principais obras de Celso Antônio Bandeira de Mello são: *Curso de direito administrativo* (São Paulo, Malheiros, 16.ª ed., 2003); *Do conteúdo jurídico do princípio da igualdade* (São Paulo, Malheiros, 3.ª ed., 2003); e *Discricionariedade e controle judicial* (São Paulo, Malheiros, 2.ª ed. 2003).

profissional como magistrados é que criou o sentido de grupo entre aqueles que, levados a exercer o poder político no Brasil, acabaram por manter unidas as Províncias da antiga colônia.[7] Os magistrados foram a primeira elite política do Império: entravam no serviço público pela profissão jurídica, exercendo funções judiciais, e depois subiam na hierarquia do Estado até chegar às posições políticas mais elevadas, como a Presidência do Conselho de Ministros.

Os profissionais do Direito compuseram sempre um grupo particular. E continua sendo um pouco assim, pois a importância e o *status* desses profissionais persiste. Mas atualmente essa situação não é uniforme, já que não inclui a todos os que possuem um diploma de Direito. Hoje, o segmento é um espelho bastante razoável da divisão social brasileira: temos nossos operários do Direito, há uma maioria de profissionais empregados de nível médio, mas aí está também uma parte relevante da elite brasileira. O que mudou, e isso justifica uma certa sensação de decadência entre os bacharéis, é que eles não têm mais o domínio absoluto da elite. Hoje, as mais diferentes profissões e ocupações dão acesso à ela. Logo, os bacharéis tiveram que ceder espaço. Mas eles continuam compondo uma parte importante do extrato superior da sociedade.

Entre os bacharéis, destacam-se aqueles que ocupam as posições jurídicas na máquina do Estado. São os profissionais mais bem pagos entre todos os servidores públicos, os que se relacionam mais intimamente com a cúpula do poder e os que transitam com mais facilidade da função puramente burocrática para o exercício do poder, seja em postos judiciais, como o de Ministro do Supremo Tribunal Federal, seja no Executivo, como Ministros ou Secretários de Estado, seja ainda em cargos eletivos, como os de Parlamentares e Chefes do Poder Executivo.

Os profissionais do Direito que ocupam cargos públicos têm suas especializações. Em primeiro lugar, *especializações funcionais*. Hoje, elas são bem mais marcadas do que no Império, pois a Separação dos Poderes, introduzida com crescente rigor a partir da República, eliminou o trânsito dos magistrados da atividade judicial para a atividade administrativa. Assim, embora ainda exista uma identidade comum entre os profissionais de Direito, as categorias de magistrados, membros do Ministério Público e advogados públicos tendem a marcar suas diferenças.

Há também as *especializações temáticas*. Entre os burocratas jurídicos, há processualistas, criminalistas, publicistas e mesmo privatistas. Esses profissionais estatais do Direito também vão, com muita freqüência, ocupar os postos de professores nas Faculdades de Direito – com isso seguindo, acentuando ou criando uma especialização temática. A Faculdade de Direito sempre foi ocupação secundária, buscada por razões de *status* ou de complementação de renda. Juízes, promotores e advogados públicos estão entre os profissionais jurídicos que mais se interessam por esse caminho. Uma parte deles se

[7] Este relato de José Murilo de Carvalho está em sua obra *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, pp. 65 e ss).

especializará em Direito público, aproximando-se assim da Ordem dos Publicistas.

No início da década de 1970, quando ingressou nos quadros do magistério da Faculdade de Direito da PUC de São Paulo, Adilson Dallari era profissional do Direito em uma nova organização estatal, o CEPAM, criado por decreto em 1967 e, posteriormente, transformado na Fundação Prefeito Faria Lima, no governo de Paulo Egídio Martins. Somava, assim, duas das condições clássicas para ser recebido na Ordem dos Publicistas: a função jurídica burocrática e a presença na Academia.

Mas, segundo os padrões habituais, para integrar o topo da Ordem dos Publicistas não basta acrescentar, à carreira de operador jurídico, a de professor em Faculdade de Direito; é preciso obter, no interior desses segmentos, uma *posição de destaque*. Ela normalmente se adquire pela elevação na carreira jurídica de origem – a promoção de juiz a desembargador é um exemplo – ou pelo reconhecimento interno da Ordem. E o que faz esse reconhecimento? Pode ser a produção acadêmica, especialmente de manuais do direito administrativo ou constitucional, o destaque como professor capaz de reunir seguidores ou o sucesso como conferencista carismático. Estes caminhos fazem com que um mero professor da Faculdade de Direito suba a um extrato superior, o da elite da Ordem dos Publicistas. Adilson Dallari está nesse caso, assim como muitos dos que o homenageiam neste livro.

Os membros da Ordem dos Publicistas não são "puros intelectuais". Há entre eles pessoas com vocação mais teórica, caso talvez de Celso Antônio Bandeira de Mello, e outros com perfil mais pragmático, exemplo certamente de Adilson Abreu Dallari, que diz ter aprendido com Hely que parecer jurídico com mais de três páginas "*não presta*", pois "*parecer tem que poder ser lido por analfabeto*".

Apesar dessa distinção entre formuladores e pragmáticos, que por vezes é sutil, na atualidade todos eles são *teóricos da vida jurídica concreta* – e assim se apresentam. Isso quer dizer que constroem teorias para influir nas decisões do poder.[8] Não há, entre esses profissionais, preocupação em aprofundar aspectos de ciência política ou social a partir do amplo conhecimento que têm da ordem jurídica.

Isso não significa que certos juristas, inclusive com larga atuação no mundo publicístico, não tenham se transformado em "puros intelectuais". Dois nomes são exemplares nesta categoria: o de Vitor Nunes Leal, que foi Ministro do Supremo Tribunal Federal depois de consagrar-se entre cientistas sociais pela obra "*Coronelismo, Enxada e Voto*", e o de Raymundo Faoro, que fez carreira burocrática como Procurador do Estado do Rio de Janeiro e presidiu a Ordem dos Advogados do Brasil na década de 1970, além de haver escrito um clássico da

[8] Uma reflexão relevante sobre a interação entre a prática profissional e a teoria jurídica – bem como sobre os problemas daí derivados – encontra-se em Marcos Nobre, "Apontamentos sobre a pesquisa em Direito no Brasil", em *Novos Estudos – CEBRAP,* São Paulo, vol. 66, julho 2003, pp. 145-154.

ciência política brasileira, o livro "*Os Donos do Poder*"[9]. Um autor de algum modo híbrido foi Afonso Arinos de Mello Franco, que produziu livros muitos utilizados de Direito constitucional, mas também se dedicou à história, tanto do próprio Direito constitucional como do poder político em sentido mais amplo.

Já os membros típicos da Ordem dos Publicistas são teóricos da vida jurídica concreta e, em sua produção, manifestam pouco interesse pela história, ainda que seja a do Direito público. A operação concreta e atual do Direito é o que para eles importa.

Quais são as características e os antecedentes deste grupo? Dois nomes se destacam como verdadeiros fundadores da Ordem dos Publicistas na história brasileira.

São figuras simbólicas as do Marquês de São Vicente, o famoso Pimenta Bueno, que hoje dá nome a um instituto de constitucionalistas na Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, e a do Visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza, que os publicistas contemporâneos esqueceram.

Pimenta Bueno escreveu o primeiro Tratado de Direito Constitucional brasileiro, sobre a Constituição Imperial de 1824. O seu livro "Direito Público e Análise da Constituição do Império", surgido em 1857, praticamente inaugura o nosso Direito constitucional.[10] Nascido em Santos, em família modesta, Pimenta Bueno chegou a Presidente do Conselho de Ministros do Império e se tornou membro do Conselho de Estado, íntimo do Imperador D. Pedro II. Foi um burocrata, afirmou-se pela produção de obra jurídico-constitucional festejada à época e se notabilizou como um dos iniciadores da tradição da Ordem dos Publicistas no Brasil. Tudo isso, somado ao fato de haver sido aluno da Faculdade de Direito de São Paulo em sua primeira turma, iniciada em 1828, confere a ele o *status* de verdadeiro pai-fundador.

Figura equivalente é a de Paulino, o Visconde de Uruguai. Nasceu em Paris, iniciou estudos jurídicos em Coimbra em 1823, os quais foram interrompidos em 1828 por conta da situação política em Portugal e retomados em 1830 na nova Faculdade de Direito de São Paulo, onde se graduou no ano seguinte. Em 1862, publicou a primeira obra sistemática relevante do Direito administrativo no Brasil: o "Ensaio sobre o Direito Administrativo".[11] Também burocrata, também político, também presidente do Conselho de Ministros, Paulino fez uma carreira que lhe confere o crédito de iniciador, entre os administrativistas, da Ordem dos Publicistas.

---

[9] De Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil* (Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 3.ª ed., 1997). De Raymundo Faoro, *Os donos do poder* (São Paulo, Globo-Publifolha, 10.ª ed., 2000).

[10] José Antônio Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente), *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. *In Marquês de São Vicente*, Coleção Formadores do Brasil. São Paulo, Editora 34, 2002.

[11] Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre Direito Administrativo*. *In Visconde do Uruguai*, Coleção Formadores do Brasil. São Paulo, Editora 34, 2002.

A partir dessas figuras simbólicas, a Ordem passou a ser integrada, no Império, por pessoas que, transitando pela burocracia estatal a partir do caminho da magistratura, ou mesmo diretamente pela via da advocacia, ascendiam à política e podiam acabar reunidos no Conselho de Estado, órgão de assessoria do Poder Moderador atribuído ao Imperador. Pimenta Bueno escreveu que os Conselheiros de Estado eram os responsáveis por expressar o "espírito do Império". Como eram fundamentalmente juristas, o espírito que carregavam era o do Direito público brasileiro.

Os publicistas se reúnem em torno do conhecimento do Direito e do gosto pela política. São políticos pela via do Direito, ou juristas políticos. A formação jurídica tem papel fundamental na visão política do grupo.

É interessante constatar que até hoje quase não há, no Brasil, entre os professores de Direito público, uma visão de mundo substancialmente distinta daquela sobre a qual se forjaram os primeiros publicistas do Império. No fundo, as concepções em torno do Estado podem resumir-se a duas grandes linhas: ou a de que o Estado é apenas um *mal necessário*, ou a de que ele é o *instrumento civilizatório* por excelência, o único capaz de impor a ordem, de impedir o exercício predatório do poder de fato e de transformar bugres em cidadãos. A primeira visão normalmente se liga ao discurso liberalizante, seja na política ou na economia, enquanto a segunda fundamenta soluções mais centralizadoras e intervencionistas. Os publicistas estão, em maioria, comprometidos com o ideário do Estado civilizador. Não existe, entre eles, correntes inspiradas na negação das bases desse Estado ou descomprometidas de seus pressupostos. Nesse sentido, os publicistas, ainda que freqüentemente críticos do autoritarismo, são homens de Estado e produzem um Direito público com a "ótica estatal".

Apenas recentemente começam a esboçar-se algumas variações. A última geração de constitucionalistas, que principia a amadurecer, tem vários de seus membros envolvidos com o estudo e a militância em direitos humanos. Esses juristas têm, para com a instituição do Estado brasileiro, compromisso menor do que o dos publicistas clássicos. A internacionalização dos direitos humanos, que é o motor de sua produção científica e de sua militância, é a primeira fissura importante da visão relativamente uniforme dos publicistas forjados a partir de um projeto nacional, no qual o Estado deve ser o grande instrumento das transformações desejadas. Mas é cedo para falar em quebra de paradigma, até porque esses publicistas militantes dos direitos humanos ainda seguem a tradição de ocupar cargos na burocracia jurídica estatal; são promotores públicos, procuradores e juízes tentando influir no Direito do Estado desde uma posição interna. Por outro lado, parece surgir timidamente no horizonte um novo tipo de estudioso do Direito, formado pela interação entre estudos jurídicos e das ciências sociais. São pessoas que têm como tema as questões sociais propriamente ditas – como a exclusão urbana – e que miram para o Estado com um olhar de estrangeiros. Por fim, os ventos que sopram mais recentemente fazem supor a formação de uma corrente de publicistas política e economicamente liberais, que se disponham a criticar a idéia de que a civilização só se impõe por via estatal.

Os integrantes da clássica Ordem dos Publicistas no Brasil, ao contrário, nem têm tradição de estudiosos de questões jurídico-sociais, nem são

globalizantes, tampouco liberalizantes. O que eles estudam – ainda que para eventualmente criticar seus processos autoritários – é o próprio Estado, de cujos valores se fazem portadores. Esta é uma orientação que se inicia no Império e que em essência permanece.

Como dito, característica relevante dos membros da Ordem dos Publicistas é a de transitarem entre a vida acadêmica e a burocracia estatal – não, claro, *qualquer burocracia*, mas sim a burocracia estatal superior, aquela que reúne profissionais do Direito bem pagos e com acesso às decisões de poder. Entre eles, muitos são levados a experimentar a atividade política propriamente dita, exercendo cargos políticos, eletivos ou não, por conta de sua qualificação jurídica.

Adilson Dallari conviveu intimamente com um dos que fizeram esse percurso: Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente de partido político, o PMDB, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ao qual deu sustentação, e mais recentemente no governo de seu sucessor, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Temer foi professor de Direito constitucional na PUC de São Paulo e autor de um conhecido "*Elementos de Direito Constitucional*"[12], tendo cursado seu doutorado como colega de Adilson Dallari, com quem dividiu também um escritório de advocacia na companhia de Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello. Outro aspecto comum foi a atuação em carreiras jurídicas do Estado: Adilson foi técnico do CEPAM, e Temer Procurador do Estado de São Paulo, sendo nomeado Procurador Geral pelo Governador Franco Montoro em 1983, cargo do qual pulou para o de Secretário da Segurança Pública, função de grande destaque, que o levaria a eleger-se deputado federal pela primeira vez em 1986, para a Assembléia Nacional Constituinte.

Outro nome ligado à vida de Adilson com trajetória assemelhada, embora mais antigo, foi o de Hely Lopes Meirelles. Iniciou sua vida como Juiz de Direito, o que o levou às comarcas do interior de São Paulo e numa delas, São Carlos, à condição de professor de Direito na Escola de Engenharia de São Carlos. Aposentando-se na magistratura e já autor de manuais conhecidos no Direito administrativo, Hely ingressou na vida política, no governo de Roberto Costa de Abreu Sodré, tendo chefiado as Secretarias de Estado do Interior, da Segurança Pública, da Educação e da Justiça.[13]

É próxima disso a história de José Afonso da Silva. De origem humilde, iniciou a vida como funcionário público no Estado de São Paulo, onde foi também Procurador do Estado; conviveu com Adilson Dallari na Secretaria do Interior sob o comando de Hely Lopes Meirelles, de quem foi Chefe de Gabinete; seria Secretário de Negócios Jurídicos da Prefeitura de São Paulo na gestão de Mário Covas como Prefeito de São Paulo, a partir de 1983; Secretário de Segurança do Estado de São Paulo sob o comando do mesmo Mário Covas, agora Governador, na década de 1990; fez uma tentativa frustrada de eleger-se deputado federal por

[12] Michel Temer, *Elementos de direito constitucional*. São Paulo, Malheiros, 19.ª ed., 2003.

[13] Os manuais são *Direito administrativo brasileiro*, já referido, e *Direito municipal brasileiro* (São Paulo, Malheiros, 13.ª edição, 2003).

São Paulo. Durante toda essa caminhada, José Afonso manteve-se como professor da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, onde chegou a Titular, tornando-se conhecido como autor de um famoso manual de Direito constitucional e de vários outros livros.[14]

Adilson Abreu Dallari, embora jamais tenha se candidatado a cargo público, também transitou pelo mundo da política pela via do Direito. Professor de Direito administrativo, membro da burocracia superior jurídica, viria a ser Diretor do CEPAM, no final do governo Abreu Sodré e durante todo o período do governo Laudo Natel, Secretário de Finanças do Município de São Bernardo do Campo em 1975 e Secretário de Administração do Município de São Paulo na gestão de Mário Covas em 1983. "*Aprendi muito*", diz ele.

Todavia, comparando-se essas trajetórias com as dos fundadores Marquês de São Vicente e Visconde do Uruguai, é inevitável apontar uma certa perda de *status* político da categoria. No Império, os publicistas não eram simples comentadores e aplicadores de leis, ou burocratas jurídicos com funções ancilares à política; eram os *estadistas*, formuladores da política, a elite propriamente dita. Na atualidade, os publicistas tendem mais ao papel de coadjuvantes, afirmando-se pelo saber jurídico a serviço do poder e não propriamente pela concepção de políticas de Estado.

Adilson Abreu Dallari também reproduz outra experiência comum entre publicistas: a convivência do exercício de função burocrática estatal com a atividade de advogado privado. "*Nunca abandonei a advocacia inteiramente*", diz. Apesar de dedicar-se intensamente à vida do CEPAM enquanto lá serviu, Adilson procurou sempre manter aberto o seu escritório de advocacia. Muitos Procuradores de Estado, como o citado Michel Temer, fizeram carreira conjugando atividade pública com advocacia privada, na qual podiam destacar-se pela especialização pouco comum em Direito público.

Adilson Dallari é, portanto, exemplo de experiência que marca muito os valores e o conhecimento dos publicistas. Trata-se do trânsito entre quatro referências: a *Faculdade de Direito*, onde atuam como professores; a *burocracia estatal*, onde exercem profissões jurídicas; a *advocacia privada*, onde costumam lidar também com questões de Direito público; e os *cargos políticos*, aos quais chegam pela via da perícia nos assuntos legais, qualidade essa tão essencial ao sucesso dos projetos governamentais. "*Mas sempre fui coerente. Nunca falei uma coisa em sala de aula e fiz outra como administrador*", diz.

Apesar de suas especificidades, os publicistas contemporâneos são legítimos sucessores daqueles que, no Império, fizeram as primeiras reflexões teóricas sobre Direito público. São todos membros da mesma Ordem, que se renova mas mantém o espírito original.

---

[14] As obras de José Afonso da Silva são: *Curso de direito constitucional Positivo* (São Paulo, Malheiros, 23.ª ed., 2004); *Direito urbanístico brasileiro* (São Paulo, Malheiros, 3.ª ed., 2000); *Orçamento-programa no Brasil* (São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989); e *O Município na Constituição de 1988* (São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989).

4. OS PUBLICISTAS DA GERAÇÃO DE 60 E A TURMA DAS PERDIZES

Adilson Abreu Dallari pertence a uma safra de publicistas cuja formação universitária e profissional ocorre no curso da década de 1960. É a *"Geração de 60",* que cresce sob o Estado populista e a Constituição de 1946, sofre o trauma do Golpe de 1964, convive duas décadas com o autoritarismo militar, já está madura quando da redemocratização e da Constituinte no final dos anos 80 e ainda testemunhará a "Reforma do Estado" dos anos 90.

O que dizer sobre essa geração?

Um aspecto social interessante, que se pode destacar a partir do próprio caso de Adilson, é o surgimento de publicistas cuja origem não está ligada à tradição jurídica algo aristocrática de famílias tipicamente brasileiras. A Geração de 60 por certo tem, entre seus membros, filhos dessas famílias. Exemplos são os próprios colegas de Adilson na PUC de São Paulo. Geraldo Ataliba, uma espécie de líder do grupo, era filho de Ataliba Nogueira, homem de marcada formação católica, velho professor catedrático de Teoria do Estado na Faculdade do Largo de São Francisco e que atuara como Secretário de Educação do Governador Ademar de Barros. "*Ele era um homem extremamente tradicional que dava aula na tribuna. Já o Geraldo era o contrário. Para ele não havia uma única verdade, tudo tinha que ser discutido*", lembra Adilson. Celso Antônio Bandeira de Mello, o formulador na área do Direito administrativo, vinha de uma família de magistrados, sendo filho de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Professor Titular de Direito administrativo na PUC, que ocupara cargos de relevância na burocracia jurídica da Prefeitura de São Paulo até o seu topo e fora posteriormente guindado, pelo Quinto Constitucional, à função de Desembargador do Tribunal de Justiça.

Mas Adilson Dallari, neto de imigrantes, é exemplo da emergência de publicistas sem tradição familiar. No início do século XX, os imigrantes italianos chegaram aos milhões a São Paulo e mudaram sua face. Iniciando como trabalhadores humildes, ascenderam na escala social, educaram seus filhos e netos e, na década de 1960, estavam prontos para disputar as vagas na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, como o fizeram Adilson e seu irmão Dalmo. Nesse momento, estava aberto o caminho para o ingresso, na Ordem dos Publicistas, de uma geração que não se formara na tradição familiar jurídica.

Outra característica marcante da Geração de 1960 é a de haver iniciado o seu trabalho no magistério quando surgiram os Cursos de Pós-Graduação em Direito. Este fato criará uma importante diferença para com as gerações anteriores de publicistas, formadas por autodidatas. "*Apesar da improvisação, conseguimos nos titular e montar um mínimo de estrutura acadêmica na PUC, dando continuidade ao Programa de Pós-graduação iniciado pelo Professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, de quem fui assistente*", lembra Adilson.

Nos anos 60, a partir do evento simbólico da transferência da capital do país do Rio de Janeiro para Brasília, ocorre um deslocamento geográfico da Ordem dos Publicistas.

Nas décadas anteriores, apesar da importância dos juristas de São Paulo e de sua centenária Academia de Direito, os medalhões do Direito público atuavam sobretudo no Rio de Janeiro. Pode-se lembrar, já do período republicano, nomes como os de Ruy Barbosa, Amaro Cavalcanti, Viveiros de Castro, Carlos Maximiliano, Francisco Campos, Castro Nunes, Themístocles Brandão Cavalcanti, Pontes de Miranda, Seabra Fagundes, Carlos Medeiros Silva, Caio Tácito, Afonso Arinos de Mello Franco, Victor Nunes Leal, que foram professores, firmaram-se como autores de obras conhecidas e ocuparam cargos políticos de relevância tendo a capital da República como eixo.

A concentração de grandes publicistas no Rio de Janeiro era natural: ao menos desde a chegada da Corte de D. João VI ao Brasil ali esteve o centro do poder nacional, ali se exerciam os cargos ministeriais, inclusive a magistratura no Supremo Tribunal Federal, e ali estavam sediadas as empresas estatais e as grandes concessionárias privadas. No Rio de Janeiro, surgiu em 1945, em torno do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, criado por Getúlio Vargas, a Revista de Direito Administrativo – RDA, que seria por décadas o grande veículo de vulgarização do publicismo. É certo que, na década de 60, São Paulo também já contava com seus publicistas ilustres, como Vicente Ráo, Miguel Reale, Mário Masagão, Ataliba Nogueira, Cretella Jr., Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles. Mas nada que se comparasse, em quantidade e influência nacional, aos reunidos no Rio de Janeiro.

Na década de 1960, São Paulo assumirá, no mundo do Direito público, importância correspondente a sua pujança econômica, aproveitando-se do vácuo deixado no Rio de Janeiro com a mudança da capital. Marco da ambição paulista de influir no publicismo foi a criação, em 1967, da Revista de Direito Público – RDP (publicação da Editora Revista dos Tribunais), dirigida justamente por Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello. Foi um empreendimento de paulistas, o que ficou claro no primeiro número, com a menção de que se tratava de "publicação do Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo".

Mas a sede dos paulistas da Geração de 60 não seria a velha Academia do Largo São Francisco, e sim a Faculdade de Direito da PUC/SP. "*A PUC era rebelde, e a São Francisco, governista*", avalia Adilson.

Contou decisivamente para tanto o fato de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello haver assumido, de 1969 a 1973, a Reitoria dessa Universidade, dando força às iniciativas de uma dupla jovem, que incluía seu filho Celso Antônio e o amigo de infância deste, Geraldo Ataliba. Contou ainda, a seguir, a nomeação do próprio Ataliba como Reitor da PUC/SP, tendo Celso Antônio como Vice-Reitor (gestão de 1973 a 1976). A partir dessas posições, a dupla iniciou a formação de um grupo de jovens publicistas, que incluiu Celso Bastos, Michel Temer, Carlos Ayres Britto, Adilson Abreu Dallari, Lúcia Valle Figueiredo, Diógenes Gasparini, Régis Fernandes de Oliveira, Márcio Cammarosano, Paulo de Barros Carvalho, Roque Antônio Carrazza, Weida Zancaner, entre outros. Podemos chamá-los de "Turma das Perdizes", em referência ao bairro em que se situa a Universidade. Foram, todos eles, alunos dos Cursos de Especialização, Mestrado e Doutorado em Direito tributário, administrativo ou constitucional que se implantaram no

período, sob a liderança carismática de Ataliba e a influência intelectual de Celso Antônio.

A Revista de Direito Público – RDP (seguida pela Revista de Direito Tributário - RDT, também invenção de Ataliba) permitiu que a Turma das Perdizes divulgasse sua existência para todo o Brasil. Trabalhos feitos com o "método científico" aprendido nos cursos de Pós-graduação e com orientação sistematizadora a partir da Constituição ("*nosso objetivo era criar um método novo, de valorização da Constituição e de debate*", diz Adilson), fascinaram também estudantes em outras partes do Brasil. Isto acabou permitindo que os professores das Perdizes fossem convidados para palestras em cursos e seminários que se realizavam nos mais importantes centros brasileiros.

Este contato propiciou o encontro desses professores tanto com jovens publicistas de outros Estados, que também iniciavam suas experiências com cursos de Pós-graduação em Direito (casos de Sérgio Ferraz, no Rio de Janeiro, e Almiro do Couto e Silva, no Rio Grande do Sul), como com publicistas mais velhos, que se interessavam pela formação de escolas e de discípulos (exemplos de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, no Paraná, e Paulo Neves de Carvalho, em Minas Gerais). Em São Paulo, o grupo estreitou relações com alguns publicistas da Faculdade de Direito da USP, como Eros Grau, professor de Direito econômico, e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, de Direito administrativo.

Estas pessoas acabariam se envolvendo com a idéia, que teve em Geraldo Ataliba o incentivador inicial, de criar um instituto nacional para a realização de congressos de Direito administrativo: o IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, fundado na cidade de Curitiba, Paraná, por ocasião do 1.º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, em 1975. Por que Curitiba? Adilson explica: "*Porque o Manuel de Oliveira Franco Sobrinho era reitor da Universidade e nos daria o apoio material para a realização do Congresso*".

O IBDA seria responsável, nos anos seguintes e até hoje, pela realização de Congressos nacionais de administrativistas. Estes cumpririam uma dupla função: primeiro, criar identidade intelectual e vínculo de amizade entre professores de diferentes Estados do Brasil, tendo como eixo a figura de Celso Antônio Bandeira de Mello; segundo, abrir espaço no mercado jurídico para os integrantes da Ordem dos Publicistas. Adilson Dallari seria Presidente do IBDA na década de 90, interessando-se sempre, a partir de então, pela continuidade da associação.

No movimento de afirmação de São Paulo e da Turma das Perdizes, Geraldo Ataliba seria figura central. Foi ele o responsável pelo estímulo ao surgimento, a partir dessa época, de outras entidades de publicistas, além do mencionado IBDA: o IBDC - Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, o IBDM - Instituto Brasileiro de Direito Municipal e o IDEPE - Instituto Internacional de Direito Público e Empresarial, que iria se dedicar ao Direito tributário e, mais tarde, após a morte de seu fundador, teria seu nome mudado para Instituto Geraldo Ataliba.

Na década de 1970, começava-se a viver, também na área do Direito, o fenômeno da massificação. Crescem, de um lado, a economia do Brasil e a estrutura administrativa; de outro, o número de profissionais das carreiras jurídicas públicas e de Faculdades de Direito. Amplia-se, portanto, o "mercado do Direito público": há demanda maior por serviços de advogados especializados na área e pelos livros e cursos de formação em Direito público. O mercado deixa de ser focado na capital do Brasil, como fora até a geração anterior. Agora, todo o Brasil interessa-se pelos serviços, livros e cursos gerados pelos membros da Ordem dos Publicistas.

Os veículos que tornaram conhecidos nacionalmente, por uma massa de potenciais consumidores, os nomes da Ordem dos Publicistas da Geração de 60 – especialmente os ligados à Turma das Perdizes – foram as citadas Revistas de Direito Público e de Direito Tributário; os livros, que sairiam em quantidade crescente, aproveitando-se da obrigação acadêmica de produção de monografias e teses; e os Congressos em Direito administrativo do IBDA, Direito constitucional do IBDC, Direito tributário do IDEPE e Direito municipal do IBDM.

A nova condição de fornecedora de produtos e serviços para um amplo mercado de consumo do Direito público, agora espalhado por todo o país, foi uma característica importante da Geração de 60, distinguindo-a das que a precederam. Desde o Império, os publicistas haviam circulado em um âmbito restrito de interesses políticos, econômicos e editoriais. A elite política, com que eles precisavam relacionar-se para subir aos cargos mais importantes (os de Ministro, p.ex.), era homogênea e concentrada na capital do país. Os demandantes de serviços jurídicos dos publicistas eram sobretudo a União, seus concessionários e contratados, tudo girando em torno do Rio de Janeiro. Portanto, era pequena, inclusive pelo ângulo geográfico, a circulação que um publicista precisava fazer para ocupar papel de destaque.

Mas, na década de 1960, o Brasil estava maduro para a transformação. O crescimento econômico faz com que São Paulo suplante o Rio de Janeiro, gerando em seu território uma crescente demanda por advogados em geral, e publicistas em particular. A mudança da capital da república para Brasília desloca o eixo do poder e suprime aos publicistas do Rio de Janeiro o grande mercado federal, que até então lhes estava reservado. Alguns Estados, como Rio Grande do Sul, Paraná e Minas, começam a surgir como pólos regionais importantes. Assim, a Ordem dos Publicistas espalha-se pelo Brasil e São Paulo passa a ser seu centro.

Segundo o depoimento de Adilson Dallari, foi importante, para o *status* e afirmação do grupo paulista, a iniciativa de, nos Cursos de especialização da PUC/SP, convidar professores estrangeiros, como alguns publicistas argentinos da mesma faixa etária, Agustin Gordillo e José Roberto Dromi, que começavam a destacar-se em seu país.[15] "*O Gordillo era muito mais parecido com o Celso Antônio, em termos de aprofundamento científico e acadêmico; e o Dromi com o*

[15] A principal obra de Agustin Gordillo é seu *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 5ª ed., 1998). E a de José Roberto Dromi é *Derecho Administrativo* (Buenos Aires, Ciudad Argentina, 6ª ed., 1997).

Geraldo, já que eles eram tremendamente pragmáticos e organizadores", lembra. Os dois se transformariam em amigos da Turma das Perdizes e freqüentadores dos cursos e congressos por ela organizados. Em verdade se estabeleceria uma via de mão dupla: também os brasileiros seriam convidados para eventos equivalentes na Argentina, pois os publicistas de lá precisavam igualmente de contato internacional que ampliasse seu *status* e horizonte intelectual. Também famosos professores de Direito público da Europa acabaram aportando por aqui. Adilson se lembra do impacto da vinda do administrativista francês André de Laubadère, bem como do espanhol Eduardo Garcia de Enterría.[16] Eram figuras de projeção internacional, que vieram acentuar o traço de sofisticação da Turma de publicistas das Perdizes, permitindo sua afirmação como o grupo mais influente da Ordem dos Publicistas do Brasil.

5. A COABITAÇÃO COM O AUTORITARISMO (ANOS 1960 e 70)

As Faculdades de Direito sempre conviveram intimamente com o poder. No Largo de São Francisco formou-se, desde o início do Império, parte significativa da elite política do país, na qual se incluiriam os próprios professores da escola. Esse *status*, de tão forte, seria transmitido inclusive para o movimento estudantil.

Na década de 1960, Adilson Dallari era estudante no Largo de São Francisco e impressionava-se com a importância que até os Presidentes da República conferiam à posse das Diretorias do Centro Acadêmico XI de Agosto.

Em 1962, quando Adilson ingressava na Faculdade de Direito, o movimento estudantil estava mobilizado em torno das plataformas da esquerda, como a reforma agrária. Porém, em 1964, viria o golpe militar, a ruptura e os conflitos daí decorrentes. "*Eu peguei todo o período pré-revolução, de agitação de esquerda, dos movimentos de esquerda e, como jovem, eu também era esquerdista*", diz. E completa: "*O esquerdismo é uma doença juvenil, depois passa*".

Adilson relata que a Revolução de 1964 mudou tudo, porque até então todos conspiravam. Conta que "*foi uma experiência tremenda porque na minha turma havia subversivos e agentes da repressão. Meus colegas, meus amigos, gente de convívio diário que depois da revolução passaram a ser inimigos, um matando o outro". "Lembro-me da fotografia do Ministro Aluísio Nunes Ferreira, meu contemporâneo na Faculdade, no poste: Procura-se vivo ou morto*". "*Na minha turma tivemos torturados e torturadores*".

A tentação dos que idealizam a história do período é supor uma quebra também nas relações, até então próximas, dos estudantes de Direito, especialmente os do Centro Acadêmico, com o poder político. Segundo Adilson, as coisas não se passavam assim. Os alunos da São Francisco conviviam com professores que, por sua vez, eram importantes no regime militar. O nome do professor Gama e Silva, Ministro da Justiça da ditadura (1967 a 1969), é um

[16] Suas principais obras são: André de Laubadère, et al., *Traité de Droit Administratif* (Paris, LGDJ, 12.ª ed., 1992); e Eduardo Garcia de Enterría, que escreveu com Tomás Ramon Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid, Civitas, 8.ª ed., 1997)..

exemplo curioso. Ele era pai de um dos colegas de turma de Adilson, o que propiciava um relacionamento social surpreendente: "*O Gama e Silva era um nome fortíssimo no regime, mas era professor, era amigo nosso, enfim, freqüentávamos sua casa. O Presidente na época era o Costa e Silva, que também freqüentava a casa do Gama e Silva. O que acontecia era que nós, subversivos e amigos dos filhos do Gama e Silva, íamos à sua casa e ficávamos em uma sala, enquanto o Gama e Silva ficava junto com o Costa e Silva em outra*".

As relações pessoais acabavam gerando certa complacência para com as atitudes estudantis, ainda que de algum modo contestatórias do regime. Adilson relata que, após a Lei Suplicy haver banido os Centros Acadêmicos, que deveriam ser substituídos por DAs - Diretórios Acadêmicos, os estudantes da São Francisco encontraram uma maneira de cumprir a lei sem acabar com o Centro Acadêmico. Ele pertencia a um grupo de estudantes que participavam do XI de Agosto. Seu grande amigo, Sérgio Lazarini, elegeu-se Presidente do Centro Acadêmico no ano de 1966.

Adilson foi incumbido de candidatar-se à Presidência do Diretório Acadêmico inventado pela Lei Suplicy. Segundo ele, sua função era preservar o XI de Agosto, visto como o legítimo representante dos estudantes: "*Eu recebia as verbas como Presidente do Diretório e repassava tudo para o Centro Acadêmico XI de Agosto com a conivência do Ministro da Justiça Gama e Silva*".

Esta coabitação estudantil com o autoritarismo não é um episódio anedótico. É a representação do relacionamento que, mesmo nos tempos de crise democrática, acabam se estabelecendo entre os membros da Ordem dos Publicistas e a própria estrutura do poder político.

Recém-graduado em Direito, Adilson Dallari ingressou, em 1967, na Administração estadual de São Paulo, como oficial de gabinete do jurista Hely Lopes Meirelles, então Secretário do Interior no Governo "biônico" de Abreu Sodré. Hely era, pelo posto que ocupava, um homem a serviço do regime. Seu Chefe de Gabinete, no entanto, o professor José Afonso da Silva, era simpatizante da esquerda, condição que o próprio Adilson se atribuía. Nada disso impediu uma convivência até mesmo afetuosa entre eles, que se sentiam identificados, não pela política, mas pela atividade jurídica.

Na visão de Adilson, o que eles faziam – e que os unia – era uma atividade técnica. Na acepção do grupo, ao menos em seu segmento jovem, não havia sentido político em sua atuação na Administração estadual. "*Hely não queria saber se José Afonso da Silva, ou eu, éramos de esquerda. Ele dizia que naquela Secretaria não era permitido perguntar qual é o partido de quem. Isso realmente não interessava, pois cuidávamos de Direito. Direito administrativo*", lembra.

Essa mesma visão é típica dos profissionais do Direito que se integram nas carreiras públicas, que prezam em afirmar sua independência em relação aos governos, ainda que, sendo funcionários do Estado, apliquem e defendam o Direito do Estado.

Na convivência com Hely Lopes Meireles, Adilson iria identificar-se com o projeto que, como autoridade, este encarnava: o da *racionalização* da Administração Pública. Nesse momento, final da década de 1960 e início de 1970, o Direito público seria decididamente posto a serviço da racionalização de uma máquina estatal que, sobretudo no âmbito local, sempre havia funcionado na lógica patrimonialista. Diz Adilson: "*O clientelismo político é uma tradição nossa muito grande. O empreguismo e o nepotismo na Administração são coisas muito fortes, muito poderosas*". O Direito público se apresentava, então, como instrumento de superação da "politicagem", a base do poder dos líderes municipais em toda a história brasileira. Os militares de Brasília sentiam necessidade de eliminar esse poder, que viam como atrasado e corrupto. A elite mais aristocrática dos grandes centros, inclusive na cidade de São Paulo, também sonhava com o surgimento de um novo tipo de política, racional e ilustrada, compatível com os ideais de organização e planejamento, oposta ao velho clientelismo.

Essa visão para um novo Estado, ainda que ditada pelo regime militar e seus defensores, não se chocava com o ideário dos jovens publicistas contrários ao autoritarismo. Estes, afinal, como membros de uma elite urbana, também eram críticos do Estado clientelista, que desejavam disciplinar pela via do Direito público. Ademais, como componentes da elite intelectual, também se deixavam fascinar pelos símbolos da época: a ordem científica e a idéia de planejamento. Havia, portanto, perfeitas condições para a coabitação entre o autoritarismo e os valores da Ordem dos Publicistas. A convivência poderia estabelecer-se em torno do projeto de racionalização administrativa.

Adilson, como jovem burocrata do CEPAM, viria a trabalhar na implantação, nos Municípios do Estado, de uma série de institutos de Direito público inspirados na idéia de racionalização. O planejamento e o controle financeiro, por exemplo, que eram as idéias motoras da lei 4.320, de 17 de março de 1964, estarão entre suas grandes preocupações. "*Quando entrei na Administração Pública, tive aulas com financistas e gestores públicos na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo para poder entender e implementar a 4.320*", diz.

O CEPAM foi criado para ser órgão de assistência técnica aos Municípios, objetivando a implantação dos valores da Administração racional e o abandono das práticas clientelistas, que seriam a causa do entrave a seu desenvolvimento político, econômico e administrativo. "*Criamos a Escola de Valinhos, uma prefeitura modelo onde funcionava um curso permanente*", lembra Adilson. A equipe do CEPAM dedicou-se, então, por meio de cursos e treinamentos, a ensinar os funcionários e políticos municipais a valorização das virtudes do planejamento e do controle financeiro. Adilson conta que foi por causa desses cursos que passou a ter mais contato com Geraldo Ataliba e Celso Antônio, pois eles seriam os melhores nomes disponíveis para ministrar as aulas. José Afonso da Silva, um dos pioneiros do CEPAM, será responsável pela elaboração de um dos primeiros trabalhos jurídicos sobre o Orçamento-programa.[17] "*E eu acabei*

[17] José Afonso da Silva é o autor da obra *Orçamento-programa no Brasil* (São Paulo, Revista dos Tribunais, 1972).

implantando tudo que aprendi em São Bernardo do Campo, quando fui Secretário de Fazenda lá", diz.

Mas a valorização do planejamento não ficará restrita ao âmbito financeiro. Na década de 60, o Brasil se tornava um país urbano. Os Municípios precisavam superar o crescimento caótico. Para isso, o planejamento urbanístico se apresentava como solução. Adilson, como membro da equipe do CEPAM, irá entusiasmar-se pelo planejamento urbanístico, que se expressará na idéia de Plano Diretor. A partir dessa influência, o planejamento e a ação urbanística racionalizadora do Poder Público serão temas que Adilson sempre valorizará, durante toda a sua carreira de professor de Direito, inclusive na Pós-graduação em Direito urbanístico, beneficiando-se da sua experiência municipalista.

A racionalização da Administração deveria ser feita, não só com o planejamento, mas também pela introdução, dentro da Administração Pública, de *métodos de trabalho* que impedissem o clientelismo. A *licitação* para a contratação administrativa e o *concurso público* para a admissão dos servidores serão dois dos institutos valorizados nesse contexto. E a eles Adilson viria a dedicar suas teses acadêmicas, importantes na evolução na carreira da Faculdade de Direito.[18] Seu interesse por esses temas não era acadêmico, e sim pragmático, pois eles surgiam como fundamentais para a racionalização da atividade administrativa.

As teses acadêmicas de Adilson não giram em torno de abstrações teóricas, mas de questões eminentemente pragmáticas, ligadas às grandes "plataformas de ação" dos administrativistas brasileiros das décadas de 60 e 70. A valorização da licitação e a luta contra as contratações diretas, a defesa do regime estatutário para os servidores públicos e a censura às admissões sem concurso público – enfim, a condenação das práticas clientelistas – será algo comum à geração de administrativistas contemporânea de Adilson Dallari.

Ao fazer a defesa das práticas racionalizantes, o grupo não estava em choque com a visão administrativa expressa nas grandes leis do regime militar, pois este também valorizava o planejamento e aspirava controlar a Administração Pública. Afinal, os militares, conquanto obrigados a conviver com o clientelismo municipal e estadual – e, não raro, valendo-se dele – sempre lhe devotaram um declarado desprezo. Militares se identificam com disciplina, ordem e planejamento, típicas da vida da caserna, e têm dificuldade para adaptar-se ao varejo da política clientelista local. Ademais, o projeto autoritário de centralização do poder supunha o enquadramento dos poderes locais e para isso eram importantes as leis racionalizadoras.

Exemplo importante de lei do regime militar, cuja aplicação seria feita sem conflito com o discurso dos administrativistas, é o decreto-lei 200, de 1967, que realizou a Reforma Administrativa e editou o novo estatuto jurídico das licitações.

---

[18] Os trabalhos que lhe renderam títulos acadêmicos foram: *Aspectos jurídicos da licitação* (São Paulo, Ed. Saraiva, 6.ª ed., 2002); *Regime constitucional dos servidores públicos* (São Paulo, Revista dos Tribunais, 2.ª ed., 2.ª tiragem, 1992); e *Desapropriação para fins urbanísticos* (Rio de Janeiro, Forense, 1981).

Os administrativistas, obrigados a trabalhar com essas normas, não o fizeram constrangidos. Afinal, a racionalização da Administração Pública, buscada pelos militares, era coerente com uma das bases do Direito administrativo, expressa no ideal de Administração burocrática. A coabitação com o autoritarismo era, por essa via, possível.

Devemos nos lembrar também que os publicistas, por suas características profissionais, iriam conviver intimamente com o autoritarismo. Afinal, eles são, com freqüência, membros da burocracia jurídica do Estado e assim são chamados aos cargos de confiança, inclusive de natureza política. Essa convivência com o poder é característica fundamental da Ordem dos Publicistas em toda sua história.

Isso não impedirá que publicistas realizem, até em escritos mais teóricos, alguma crítica do autoritarismo. Afinal, o nascimento do Direito público está ligado à superação do Antigo Regime e das práticas absolutistas. A defesa das liberdades civis faz parte de seu ideário. Verdade que o liberalismo publicístico sempre foi suficientemente variado e flexível para alguém como Francisco Campos ao mesmo tempo conceber a Carta autoritária de 1937, ser Ministro na ditadura de Getúlio Vargas e escrever páginas jurídicas inspiradas pelo discurso da liberdade civil.[19] Essas atitudes se explicam pela visão de mundo que, tendo o Estado como o grande instrumento da civilização, por isso lhe reconhece o poder de, em nome do projeto civilizatório, dar e tirar liberdades seletivamente.

Evidentemente, durante um regime autoritário, os publicistas se dividem também em grupos; alguns próximos ao poder, outros mais distantes de seu núcleo. Adilson Dallari, conquanto integrante da burocracia estadual, iria integrar um círculo de professores críticos das práticas políticas autoritárias.

Só que essa postura não envolvia, no caso da Turma das Perdizes, a contestação doutrinária do regime militar e de seu Direito. Fascinados com o ideal de ciência propiciada pela Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen, os juristas da PUC/SP iriam esforçar-se no isolamento das questões jurídicas, que não deveriam ser confundidas com as questões políticas, econômicas ou sociais, sob pena de perda de identidade da ciência jurídica. Na visão do grupo, o jurista, enquanto tal, deveria limitar seu interesse ao mundo jurídico, entendido como o conjunto de normas positivas, emanadas do próprio Estado.

"*Eu suponho que naquele tempo nós imaginávamos ter neutralidade científica. Nós acreditávamos que éramos neutros*", diz Adilson. "*Só depois descobrimos que não era bem assim*".

Assim, a censura ao autoritarismo do regime militar adotaria, na Turma das Perdizes, a forma de defesa da ordem constitucional desse mesmo regime. Afinal, lembra Adilson, "*o único ponto de referência e segurança durante a ditadura era a Constituição*". Descobrir e denunciar inconstitucionalidades – nos decreto-leis, leis e atos administrativos editados a cada dia – seria um meio, ao mesmo tempo viável, seguro e conveniente, de oposição. Viável, porque poderia ser feita só com

[19] Francisco Campos, *Direito administrativo*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.

os recursos da ciência jurídica, sem por em risco tanto o *estatuto científico*, essencial à auto-afirmação de juristas pós-graduados, como os *empregos públicos* do grupo. Seguro, por não envolver contestação às bases do regime, mas disputa sobre a interpretação e validade de normas, de resto jogo tradicional de qualquer elite. Conveniente, enfim, porque a inconstitucionalidade, sobretudo a das normas tributárias, é um produto de publicistas com boa receptividade no mercado jurídico, que sempre tem interessados nas petições e pareceres nela baseados.

Ao lembrar desse discurso positivista, em contraposição à despreocupação do governo militar com a coerência constitucional, Adilson afirma: "*Nem o governo era tão inconstitucional, nem nós éramos tão constitucionais*"; "*muitas vezes demos uma interpretação política à Constituição, à lei, porque era parte da nossa luta contra a ditadura*."

6. O MUNICIPALISMO DE PUBLICISTAS

Deve-se a Hely Lopes Meirelles o crédito pela criação do CEPAM como um órgão de assistência técnica aos Municípios. A idéia era educar os administradores municipais em torno dos valores expressos nas normas jurídicas e treiná-los para sua aplicação. "*A Administração pública era empírica mesmo, muito baseada no clientelismo*", lembra Adilson. Para combater isso, o CEPAM reunia profissionais das mais variadas áreas. Ali conviveriam especialistas em finanças com técnicos em políticas públicas diversificadas – educação, saúde, segurança, etc. – tudo sob uma liderança de juristas.

Avaliando a iniciativa, Adilson relata: "*Na época, não havia ninguém com muito interesse em disseminar o pensamento técnico na Administração Pública. Creio que isto era algo dele mesmo (Hely), era uma convicção dele. Não é que ele engrossava o movimento, ele puxava o movimento. O Município naquele tempo não tinha noção da autonomia*."

O primeiro dirigente do CEPAM, já constituído como órgão, foi Eurico Andrade Azevedo, membro aposentado do Ministério Público, autor de livros jurídicos, e encarregado, após a morte do amigo Hely Lopes Meirelles, da atualização de suas obras. Adilson Dallari seria, pouco depois, o responsável pelo órgão.

O CEPAM, em seus anos iniciais, foi um *locus* onde se pôde forjar um Municipalismo de publicistas, isto é, uma visão do Município baseada nos valores da ordem jurídica. Entre esses, talvez o principal fosse – e seja ainda, na vigência da Constituição de 1988 – o da unidade do país e de seu Direito, mas convivendo com algum grau de autonomia municipal. À época – vivia-se sob o regime militar e sua Carta Constitucional – a autonomia de que se falava era a administrativa, entendida sobretudo como a capacidade de, por seus meios e com eficiência, prover serviços locais e construir a infra-estrutura urbana. Questões políticas, como as eleições municipais e as disputas partidárias, e as sensíveis questões sociais, não deveriam ocupar os especialistas do CEPAM. Sua missão era a assistência técnica à Administração, para permitir sua perfeita organização e funcionamento. Adilson recorda que era uma via de mão dupla: "*nós, aprendendo*

o que é a vida municipal e os municípios, aprendendo o que é uma assistência técnica".

O núcleo inicial de juristas que criou o CEPAM gerou uma significativa produção doutrinária a respeito do Direito municipal. Hely Lopes Meirelles, conhecido pelo seu pragmatismo, produziu um famoso livro, chamado "Direito Municipal", que serviria como cartilha para o funcionário público ilustrado administrar o Município de acordo com o Direito. José Afonso da Silva produziria diversos livros importantes sobre Direito municipal, entre eles o primeiro grande manual de Direito urbanístico do Brasil.

Adilson Dallari se encarregaria, no começo da vida do CEPAM, da publicação do Boletim do Interior, destinado a estudos jurídicos de orientação da Administração municipal. Essa experiência permitiria que, mais tarde, ele cuidasse da criação e direção, na Revista de Direito Público de Celso Antônio Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba, dos Cadernos de Direito Municipal, para publicação de estudos e pareceres a respeito. Adilson foi autor de vários destes trabalhos. Outros vieram dos técnicos do CEPAM.

O debate dos publicistas reunidos nas Perdizes, em torno de Celso Antônio e Ataliba, naquela década de 1970, seria em grande parte sobre questões municipais. Os textos do grupo, juntamente com os de Hely Lopes Meirelles, constituem, ainda hoje, material influente no Direito municipal brasileiro.

A partir de certo momento, segundo relata Adilson Dallari, o CEPAM, de órgão de assistência técnica aos Municípios, começa a se transformar em local de acomodação política. A partir daí, diminui sua importância como foro de reuniões de juristas e de produção de material jurídico-doutrinário. Essa perda cortou um caminho apenas iniciado e não foi suprida. Percebe-se, aliás, que a produção doutrinária de publicistas sobre Direito municipal não tem crescido como a de outras áreas, permanecendo em relativo marasmo.

Partindo da tradição municipalista, que aprendera com Hely Lopes Meireles, Adilson se tornou um fomentador, entre os publicistas, do interesse pelas questões municipais e pelo Direito urbanístico em especial. É interessante ressaltar que, no início da década de 1980, as duas mais importantes Faculdades de Direito de São Paulo criaram, em seus cursos de pós-graduação, turmas de Direito urbanístico. Na USP, a antiga Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, José Afonso da Silva, que compartilhara com Adilson a convivência com o municipalista Hely, oferecerá o primeiro curso de pós-graduação em Direito urbanístico, base de seu futuro manual de Direito Urbanístico. Na PUC/SP, Adilson Abreu Dallari cumprirá sua parte, instituindo no mestrado a sub-área de Direito urbanístico em 1981, como desdobramento da área de Direito público.

Já antes, Adilson produzira uma de suas teses a respeito da Desapropriação Urbanística. Seu interesse na matéria estava diretamente ligado a um fato com que convivia na cidade de São Paulo: as desapropriações para implantação do Metrô na década de 70.

Seu relato: "*Quando comecei a trabalhar vi que o problema não era de reforma agrária, apenas. Era, também, de reforma urbana. Com a construção do Metrô em São Paulo, houve uma enorme discussão acerca de dois temas: se as desapropriações de Santana e Jabaquara eram por zona ou não, e em que medida era possível desapropriar para revender para particular. Foi neste momento que se instaurou um grande debate ideológico acerca do direito de propriedade*." "*Cheguei até a ser denunciado na Comissão Geral de Investigações por ter sustentado, em parecer do CEPAM, a possibilidade de desapropriação em favor de particular*", lembra.

O interesse pelas questões municipais foi o que levou Adilson a se envolver com o Direito urbanístico, responsabilizando-se, durante 20 anos, pela orientação de alunos, que escreviam os primeiros trabalhos a respeito na Faculdade de Direito da PUC/SP. "*Costumo dizer que durante 20 anos ministrei uma matéria que não existia, que só passou a existir em 2001, com o Estatuto da Cidade*", diz.

7. A LONGA ABERTURA POLÍTICA (ANOS 80)

O regime militar autoritário entra nos anos de 1980 ainda ensaiando a abertura política, que fora esboçada, a partir de 1974, no governo do general Ernesto Geisel como Presidente da República. Em 1982, o professor da PUC/SP Franco Montoro elege-se Governador do Estado, pelo PMDB, e ajuda a criar em São Paulo um importante pólo do movimento de redemocratização. Foi dele, por exemplo, a iniciativa do comício de 25 de janeiro de 1984, dando impulso ao movimento das Diretas Já, de apoio à Emenda Constitucional Dante de Oliveira, que visava à realização de eleições diretas para Presidente da República em 1985. Apesar da frustração com a rejeição da Emenda pelo Congresso Nacional, o movimento seria importante para o fim do regime militar, com a eleição indireta de Tancredo Neves à Presidência da República.

Ainda sob as regras do regime autoritário, coube ao Governador Montoro escolher o Prefeito (biônico) da Capital de São Paulo. Após alguma hesitação em exercer um poder que a oposição considerava ilegítimo, Montoro escolheu Mário Covas para a Prefeitura. Adilson Dallari será seu Secretário de Administração durante 3 anos. Segundo relata, ele entrou na política por causa de seus vínculos acadêmicos: "*Eu fui Secretário porque um ex-aluno virou Prefeito* (o vereador José Altino, que, na condição de Presidente da Câmara, ocupara interinamente a Chefia do Executivo) *e, quando o Covas assumiu, ele me aceitou, pura e simplesmente*".

Sua experiência como Secretário de Covas é uma continuidade da prática como administrador público adquirida na Secretaria de Finanças de São Bernardo do Campo na década de 1970, de sua vivência municipalista no CEPAM e, ainda, de seu discurso como professor de Direito administrativo. Apesar da diversidade, Adilson afirma a sua coerência: "*Eu precisava ter habilidade para negociar, mas trair os meus princípios e convicções, isso nunca! Se fosse um político, talvez sacrificasse a convicção acadêmica. Mas como nunca fui, minha verdade é o que eu ensino na escola*".

Como administrador público, Adilson esforçou-se para aplicar a legislação racionalizadora da Administração Pública. Segundo ele, seus grandes desafios foram vencer as práticas contrárias aos princípios da licitação e do concurso público. Abrir a competição nas licitações era relevante não só para cumprir a lei, mas para acabar com os núcleos de poder formados em torno das contratações viciadas, durante o regime militar. Seu relato: "*Para se ter uma idéia, quando assumi a Secretaria de Administração do Município de São Paulo, a área de licitações no prédio da prefeitura era fechada. Ninguém podia entrar lá. Aí eu apliquei uma coisa que aprendi com o Hely: o inimigo mais feroz da corrupção é a publicidade*".

Nesta preocupação, a atuação de administradores como Adilson foi uma antecipação daquilo que, com o fim do regime militar, seria projeto do primeiro governo civil, sob o comando de José Sarney: melhorar a qualidade da disputa nas licitações. Sarney editará, em 1986, o decreto-lei 2.300, que criará o novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos. O regime democrático procurava, assim, tornar realidade um projeto que os militares esboçaram, começaram a implantar, mas cuja aplicação profunda emperrava nas características do regime, entre as quais a falta de transparência.

A década de 80 será um momento de efervescência para o grupo de juristas que se formara em torno de Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello. Mais maduros, mais conhecidos, sua influência aumentava pela crescente divulgação de seus livros, pela ascensão de antigos alunos nas carreiras públicas e pelas relações com pessoas que, antes na oposição, agora começavam a adquirir poder e influência crescentes na máquina estatal. Um período em que essa geração de juristas poderá testar na prática sua influência é o da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986. Nesse momento, opinarão nos debates constituintes em virtude da inevitável importância do conhecimento jurídico na fase de elaboração constitucional, mas também pelos vínculos de amizade com parlamentares.

Adilson Dallari integrará o quarteto de assessores jurídicos da bancada paulista à Constituinte montado pelo Governador Orestes Quércia. Integrava o grupo com os colegas de escritório Celso Antônio Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba, ao lado do professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Eros Grau. "*Eu dei muito palpite na área ambiental e no regime jurídico dos servidores*", recorda Adilson.

Ao mesmo tempo, José Afonso da Silva atuava como assessor do líder da forte bancada do PMDB na Constituinte, Deputado Mário Covas. Outro amigo chegado ao grupo das Perdizes teria papel significativo na Constituinte: Sérgio Ferraz, professor da PUC do Rio de Janeiro, assessorava o próprio relator geral, Bernardo Cabral. Além destes, muitos outros publicistas transitariam pela Constituinte, freqüentemente para fazer o *lobby* das carreiras jurídicas a que pertenciam.

Adilson conta um pouco desse envolvimento: "*Nosso trabalho era mostrar as conseqüências da adoção deste ou daquele projeto. Apenas orientávamos, não tomávamos decisões. O Sérgio Ferraz e o José Afonso da Silva foram os que*

mais acabaram influenciando no trabalho. Pela primeira vez a Constituição tem um capítulo sobre Administração Pública, e isso não foi por acaso".

É perceptível, no texto da Constituição de 1988, a influência da terminologia dos publicistas, das idéias que vinham defendendo historicamente e dos debates em que se envolveram nas décadas anteriores. O municipalismo, por exemplo, que na década de 70 gerara algum fervor jurídico em torno da autonomia municipal, seria reforçado com a outorga, ao Município, do poder de organizar-se por sua própria Lei Orgânica. É claro que a reivindicação de fortalecimento municipal transcendia o âmbito dos publicistas, envolvendo uma luta política ampla. O papel deles na Constituinte foi criar figuras técnicas para expressar essa reivindicação em termos juridicamente pertinentes. A Lei Orgânica foi uma dessas figuras. Concebida como uma espécie de Constituição Municipal, incorporou características esboçadas nos diálogos sobre o conceito de "Cartas próprias", tema dos cursos de pós-graduação em Direito constitucional.

Outro exemplo é o regime geral da Administração Pública, que seria desenhado no artigo 37 da Constituição. O *caput* desse artigo previu os princípios da Administração Pública, entre os quais os de legalidade, publicidade e moralidade. Dispositivo semelhante, que nada tem do pragmatismo próprio das normas jurídicas, não existia nas Constituições anteriores e não é freqüente na experiência internacional. Possivelmente, o primeiro publicista brasileiro a assentar toda sua concepção de Direito administrativo em torno da enunciação dos princípios havia sido um dos líderes das Perdizes, Celso Antônio Bandeira de Mello. Seus cursos na PUC/SP giravam basicamente em torno desses princípios, que em sua visão conduziam à solução de qualquer caso concreto. Na Constituição de 1988, a compreensão da Administração Pública a partir dos princípios se torna uma tendência normativa, certamente como reflexo da atuação dos publicistas na Constituinte.

Também o tema das licitações será tratado na Constituição refletindo embates dos publicistas nas décadas anteriores. O Decreto-lei 200, de 1967, ao tratar da licitação, pretendia-se aplicável a Estados e Municípios. Boa parte da atuação de órgãos de assistência técnica, como o CEPAM, se destinara a convencer os agentes públicos a seguir aquelas regras. No entanto, os acadêmicos acabaram, pela força dos conceitos de Federalismo e autonomia municipal, criticando a obrigatoriedade de observância das normas federais. A censura não se dirigia exatamente às soluções normativas, mas à falta de base constitucional para uma lei nacional sobre o assunto. Tratava-se, à época, de criticar leis feitas pelo núcleo do poder autoritário e de sustentar a possibilidade de um poder normativo local, algo que sempre convinha como estratégia de oposição. Mas já no governo civil, em 1986, o decreto-lei 2.300 haveria de seguir a mesma tendência: as normas nacionais sobre licitação deveriam ser inteiramente observadas por Estados e Municípios. Os publicistas que forjaram as críticas à solução do Decreto-lei 200/67 tiveram pouca influência no conteúdo do decreto-lei 2.300/86, feito no interior do governo a partir de propostas de Hely Lopes Meirelles. A Constituição de 1988 iria expressar uma espécie de compromisso: de um lado, a licitação seria obrigatória, idéia consensual entre publicistas; de outro, o poder para legislar a respeito seria dado à União,

eliminando a vulnerabilidade da lei nacional, mas será circunscrito à edição de "normas gerais", satisfazendo defensores da autonomia regional e local.

A matéria financeira é outro exemplo de reflexo da atuação de publicistas. A Constituição de 1988 contém um verdadeiro código de Direito financeiro. Sua inspiração evidente é a lei 4.320, de 1964, uma lei racionalizadora que acabou sendo constitucionalizada. Segundo Adilson Dallari, José Afonso da Silva, que atuava na Constituinte como assessor de Mário Covas e possuía larga experiência no assunto, teve papel relevante na redação dessas normas constitucionais.

Um exemplo final está nas regras sobre empresas estatais. Durante o regime militar, conquanto se quisesse obrigar Municípios e Estados a observar rígidas exigências do Direito público, no âmbito federal havia uma fuga desses padrões, por meio das empresas estatais. É assim que se compatibilizava a racionalização via Direito público com a liberdade administrativa reivindicada pelo autoritarismo. A racionalização, expressa em exigências como as do concurso público, da licitação e do orçamento-programa, devia valer para Estados e Municípios e para os órgãos da Administração Direta Federal. Mas o regime queria flexibilidade para seus grandes projetos e o veículo deles eram as empresas estatais. Na década de 70 vieram as grandes empresas federais: TELEBRAS, na área de telecomunicações, ELETROBRAS, na energética, SIDERBRAS, na siderúrgica, são exemplos da rede de empresas que aplicou a maior parte dos recursos públicos e executou grandes obras, praticamente à margem do Direito público. Mas, na Constituição de 1988, essas empresas viriam a receber atenção especial, sendo submetidas aos controles e normas que sempre estiveram na órbita de preocupação dos publicistas, como a licitação, o concurso público e a legislação financeira.

No final dos anos 1980, estava plenamente madura a geração que iniciara sua atividade na década de 60 e vivera a crise do regime democrático. Os grandes publicistas brasileiros eram agora aqueles jovens que se haviam iniciado nos cursos de pós-graduação, tinham se entusiasmado com o método científico e sacralizado a Constituição de 1969, mesmo censurando sua origem. Cabia-lhes agora, depois de engajar-se na criação de uma nova Constituição, cuidar de sua interpretação e aplicação. Foi isso o que mobilizou seus esforços intelectuais e profissionais na passagem para os anos 90.

8. A REFORMA DO ESTADO (ANOS 90)

Para os publicistas, a década de 90 pode ser dividida em duas partes. No início, o objetivo era a descoberta da Constituição. Examinando-se o que fizeram no período juristas maduros como Adilson Dallari, chama atenção a grande quantidade de palestras por todo o Brasil a respeito das novidades do Direito público, que precisavam ser divulgadas a uma massa de profissionais forjados sob um Direito constitucional diferente. O grupo cumpriu o seu papel.

Por outro lado, a efervescência do Direito constitucional, por conta da nova Constituição, marcou a opção intelectual dos bacharéis que, saindo da Faculdade de Direito na época, tinham aspirações acadêmicas. A Geração de 88 produziu

muitos constitucionalistas. Na PUC/SP, foi o caso de Flávia Piovesan e Oscar Vilhena Vieira.

Com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, haveria uma modificação da rota. A Constituição de 1988, já incorporada nos livros e nos debates, tendo esgotado os primeiros anos de novidade, começava a ser modificada. A Reforma do Estado, grande projeto do novo governo, levaria à aprovação de inúmeras Emendas Constitucionais que tocariam em alguns dos pontos de honra dos publicistas da Geração de 60. Temas como licitação, serviços públicos e empresas estatais – além do sensível regime dos servidores públicos e sua previdência, de interesse pessoal dos publicistas empregados ou aposentados no Estado – acabariam merecendo um novo tratamento constitucional.

A Geração de 1960, liderada por Celso Antônio Bandeira de Mello, foi crítica às ações governamentais de modificação da ordem jurídico-administrativa no período; seu sentimento foi quase o de traição. Afinal, os ecos de seu discurso, presentes na Constituição de 1988, começavam a ser baralhados. Os publicistas da Geração de 60 temiam não reconhecer mais o Estado que haviam visto nascer e a ordem jurídica que ajudaram a criar na década de 80. Nesse período, intensificam-se muito as críticas ao Governo Federal e à sua ação, sintetizada na idéia de Reforma do Estado.

Mas Adilson posicionou-se diversamente nesse debate: "*Quem viveu na ditadura se acostumou a defender a Constituição, por ela ser o único porto seguro. Mas não acho que a Constituição de 1988 não possa ser modificada. O mundo mudou substancialmente após a sua edição. E como a Constituição é casuística, ela tem que ser alterada, não tem jeito, temos que evoluir. A Constituição é uma obra humana e, como tal, é imperfeita, e tem que ser aperfeiçoada. Não sou contra emenda constitucional e não aceito a tese de que a norma produzida pela emenda seja uma norma constitucional de segundo grau. É uma insensatez ser simplesmente contra a Emenda 19*".

O Governo FHC pôs-se a sustentar que, em muitos casos, a aplicação de soluções do Direito público às empresas estatais teria conduzido à sua paralisação. Surge, então, o ideário da Administração gerencial, oposto ao da Administração burocrática, tão caro aos publicistas. As próprias empresas estatais, que haviam florescido na década de 70 e cuja existência parecia quase natural, começam a desaparecer, em virtude da privatização.

Elemento importante do sentimento de frustração de muitos publicistas foi o declínio do *status* dos servidores públicos, atingidos pela crise fiscal e ameaçados de perder suas vantagens remuneratórias e previdenciárias. A Ordem dos Publicistas se compõe, em boa parte, de ocupantes de cargos públicos – inclusive de professores universitários – que, ao fim da vida funcional, usufruem aposentadorias com proventos integrais. No caso das carreiras jurídicas, isso significa aposentadorias de alto valor. A segurança da maturidade bem remunerada – a perspectiva natural de um publicista – viu-se ameaçada pelo Governo FHC, quando propôs a modificação do regime de remuneração e previdência dos servidores públicos.

Era natural, então, um mau humor de publicistas quanto à Reforma do Estado em geral. A atitude refletia tanto seus interesses corporativos específicos como a angústia com o encolhimento do Estado Provedor, preocupante para os diversos grupos políticos, sindicais e empresariais que se formaram à sua sombra. Adilson é direto: "*É muito difícil conciliar o interesse de todos os segmentos. Na questão das emendas constitucionais, quem teve interesses afetados ficou inconformado. Há algumas pessoas que fazem política através do Direito; procuro não confundir uma coisa com a outra*". Ademais, é preciso perceber que a Reforma colocou em xeque alguns dos ícones do Estado civilizador, parte essencial da visão de mundo dos publicistas.

Há, também, uma dose de puro conservadorismo jurídico na censura às novidades do período FHC, de 1995 a 2002, que tocavam nas normas sobre as quais administrativistas e constitucionalistas se acostumaram a construir suas teorias jurídicas. Os profissionais do Direito são essencialmente conservadores, por seu vínculo profissional com a ordem posta. A inevitável simbiose entre norma e teoria faz daquela quase um objeto de culto pessoal. Por isso, afligem-se com a modificação das leis, que lhes soa indesejada ou inútil. Toda alteração de norma sobre a qual se tenha edificado obra doutrinária é, nos primeiros momentos, um desastre.

A modificação da Constituição e da legislação infra-constitucional no Governo FHC atingiu diversos pontos importantes do temário do Direito público, gerando inevitável *stress*. Servidores públicos, empresas estatais, licitações e contratações, desapropriação, serviços públicos, concessão, ações judiciais de controle da Administração Pública, todos estes temas foram visitados pelas reformas. A oposição dos publicistas maduros era previsível.

Mas alguns dos membros da Geração de 60 teriam visão diferente sobre o período. É o caso de Adilson Dallari. Talvez pelo espírito otimista ou pelo enfoque pragmático de Direito administrativo que herdou de Hely Lopes Meirelles; talvez por não ser mais funcionário público, nem ter direito a aposentadoria pública; ou por se identificar com o PSDB, de que se havia aproximado como Secretário de Covas, Adilson se poria em oposição ao discurso da maioria dos publicistas de sua geração, críticos da Reforma do Estado.

Mas toda a Ordem dos Publicistas, mais ou menos tocada pelas novidades, conforme o caso, foi obrigada a adaptar-se. Surge então uma curiosa separação entre discurso e prática profissional. Nos discursos, em eventos como os congressos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, publicistas da Geração de 60 abandonam o enfoque normativista que os consagrara e descuidam da interpretação da ordem posta; assumem o tom político e a técnica da denúncia e, eventualmente, fazem proselitismo eleitoral em mesas de debates sobre questões legais. Todavia, nos escritórios e repartições públicas, aplicam as normas na forma de sempre, interpretando-as com os instrumentos hermenêuticos habituais. Uma consulta às Revistas que costumam publicar os trabalhos do grupo revela-o meditando "juridicamente" sobre normas do período maldito, como a Lei de Concessões (n.º 8.987, de 1995) e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A produção escrita de Adilson Dallari no período FHC, consultada na Revista Trimestral de Direito Público – cuja direção passou a dividir com Celso Antônio Bandeira de Mello após a morte de Geraldo Ataliba – mostra o impacto das novas normas jurídicas na atividade profissional dos publicistas. Sua produção da época é composta essencialmente por pareceres jurídicos, versando sobre questões envolvidas na Reforma do Estado, como as concessões e a privatização. "*Me interessei pela Lei de Responsabilidade Fiscal assim como já me interessava pela Lei 4.320/67. O tema das concessões de serviços públicos é o que está me dando mais trabalho hoje em dia*".[20]

Nesse período, os publicistas da Geração de 60 estarão envolvidos em ações judiciais e trabalhos de consultoria encomendados por empresas privadas, cujas posições econômicas derivaram das modificações trazidas pela Reforma do Estado. Assim, vai ocorrendo a natural absorção, ainda que pelos juristas mais críticos, de todas as modificações introduzidas.

Na década de 90, uma variação interessante se delineia na Ordem dos Publicistas: o paulatino aumento do número de publicistas com experiência profissional exclusivamente da advocacia privada, sem trânsito pela burocracia estatal. Um exemplo é Marçal Justen Filho, professor da Universidade Federal do Estado do Paraná, que se tornou conhecido com uma série de livros de comentários à legislação de licitações, contratos e concessões, com forte atuação como advogado privado na área. Em São Paulo, um caso mais recente é o de Floriano de Azevedo Marques Neto, professor de Direito administrativo da Universidade de São Paulo. Esses novos publicistas são herdeiros imediatos da Geração de 1960; Justen, por exemplo, fez seu doutoramento na PUC/SP, como outros publicistas do Paraná.

Apesar da visão comum a todos os publicistas, juristas sem vínculos diretos com a burocracia jurídica estatal podem, com o tempo, gerar uma nova tendência, derivada de outros compromissos profissionais e mais marcada pela defesa de interesses privados perante a Administração.

Porém, não se deve valorizar demais o impacto dessa mudança na teoria jurídica. Os publicistas das gerações anteriores, conquanto vinculados à máquina estatal em um momento ou outro de sua vida, jamais foram alheios aos interesses e reivindicações dos setores privados. Em primeiro lugar, pela circunstância de que Estado e capital nunca se confrontaram seriamente no Brasil. O Estado, mesmo afirmando e ampliando seu poder – o estatismo do Governo Geisel na década de 70 é um exemplo – acomodou sem rupturas os interesses dos grupos econômicos estabelecidos. Como conseqüência, não há, no debate brasileiro sobre o Direito público econômico, grande repercussão do confronto, travado internacionalmente, das idéias de regulação e de liberdade econômica, aquela

[20] Uma busca nos artigos publicados por Adilson na RTDP a partir de 1995 revela esse seu envolvimento. Eis alguns exemplos: "Lei estadual de concessões e legislação federal superveniente" (RTDP 11); "Arbitragem na concessão de serviço público" (RTDP 13); "Direito ao uso dos serviços públicos" (RTDP 13); "Conceito de serviço público" (RTDP 15); "Concessão de serviço público – garantias exigíveis dos proponentes – legislação aplicável" (RTDP 16); "Cobrança de taxa remuneratória do serviço de coleta de lixo" (RTDP 25).

cara aos estadistas, a segunda aos adeptos do livre mercado. No ambiente jurídico brasileiro, não temos grandes críticos da intervenção estatal, e sim um relativo consenso em torno de sua necessidade. Só que nosso intervencionismo sempre se acomodou, sem conflito, às propriedades e contratos existentes. Os publicistas são reflexo, em suas idéias e interpretação, dessa relação entre Estado e capital, expressa em figuras como o direito adquirido, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos e o respeito às concessões.

Pois bem, depois de um percurso de 40 anos pelo cenário jurídico brasileiro, chegamos ao momento presente. Não é, por certo, o epílogo dessa história, que não tem fim. Sobre o Direito público da atualidade valem as palavras de Adilson Dallari, falando de si mesmo e de suas convicções: "*Não houve um momento de ruptura e de reinício. Vivo os meus dias, vejo que o mundo está mudando, que a Administração Pública mudou, que a sociedade mudou. É preciso acompanhar*".

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

SUNDFELD, Carlos Ari.. A Ordem dos Publicistas. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, janeiro, 2004. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site **direitodoestado.com.br**

Publicação Impressa:

Texto publicado na coletânea em homenagem ao Prof. Adilson Abreu Dallari (**Direito Público**, coord. Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior, Belo Horizonte, 2004, Ed. Del Rey).