

O DISCRETO CHARME DO BÁSICO: REFLEXÕES SOBRE A PRÁTICA DO ENSINO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NA UERJ

ON TEACHING ADMINISTRATIVE LAW AT UERJ

JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA¹

RESUMO: O texto apresenta, em formato de perguntas e respostas, um resumo da minha carreira de professor de Direito Administrativo. Há discussões sobre as mudanças no perfil dos docentes e dos discentes, sobre métodos de ensino, sobre atividades extraclasse e sobre a mudança no conteúdo da disciplina.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; ensino; graduação; pós-graduação; métodos; discente; docente.

ABSTRACT: The essay presents, in a question-and-answer format, a summary of my career as a professor of Administrative Law. There are discussions about changes in the profile of instructors and students, teaching methods, extracurricular activities, and the shift in the content of the discipline.

KEYWORDS: Administrative Law; teaching; undergraduate; postgraduate; methods; student; professor.

INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, o óbvio: todo relato de experiências é pessoal. O que vou narrar a seguir refere-se não a uma descrição objetiva de eventos, mas à impressão, mais ou menos adulterada pelas imperfeições da memória e pela pátina dos afetos, que tais eventos despertaram. Elaborei-o talvez no formato mais didático que há – o das perguntas e respostas, sem nota de rodapé -, imaginando uma entrevista comigo mesmo, tipo um *Entrevista com o Vampiro* em que não há vampiro, nem Nova Orleães, nem entrevistador que deseja virar vampiro. Mas chega de introdução; às perguntas.

2. CONTE-NOS UM POUCO DE SUA TRAJETÓRIA ATÉ SE TORNAR PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA UERJ.

¹ Professor Associado de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UERJ.



Comecei ministrando aulas de Filosofia do Direito na UERJ ainda no início do mestrado, em 2002. Pouco tempo depois, substituí o jovem professor Gustavo Binenbojm, que se licenciara da UERJ para cursar o *LLM* em Yale. Ministrei, como professor substituto, por duas vezes, Direito Administrativo I, e uma vez Direito Administrativo II. Foi meu período de formação: acordava no meio da madrugada para preparar as aulas, que se iniciavam nos primeiros períodos da manhã. Ministrava densas aulas expositivas, indicava vários textos complementares, formulava provas difíceis. Tenho contato com alunos da época. Meu narcisismo quer crer que alguns tenham lembranças não inteiramente traumáticas daquele jovem que falava rápido, enchia todo o quadro e falava olhando para o lado.

O resto seguiu trajetória natural: conclui meu mestrado (que não tratou de Direito Administrativo, mas de Filosofia do Direito e de Direito Constitucional), ingressei no doutorado, dei aula em alguns lugares (PGE-RJ, FGV, Ibmecc-RJ, Gama Filho, Veiga de Almeida), abriu concurso para a UERJ, fiz, passei. Cá estou.

3. HÁ ALGUMA DIFERENÇA ENTRE O ALUNO DE GRADUAÇÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DE 2002 E O DE 2023? E ENTRE OS ALUNOS DE PÓS?

O aluno de 2002 da UERJ me parecia o típico aluno 'estudioso'. Anotava tudo o que eu falava, formulava perguntas informativas, alguns poucos liam os textos complementares. O de 2023 parece mais submerso nas tecnologias: vidrado no celular, trocando mensagens de WhatsApp, dialogando nos grupos de turma do Facebook, trocando provas anteriores para tentar adiantar as questões do próximo exame. Suponho que leia menos ainda a literatura de apoio do que o de 2002. Também possui ainda menos interesse na presença física: para que se consiga quórum de aula, tem que ser subornado (ganhando ponto se for à aula) ou ameaçado (perdendo ponto se faltar). É sensível a cobranças: se possível, escolhe os professores 'que não dão prova, mas trabalho', o que é sinalização de que poderá plagiar conteúdo achado na internet num texto de final de período. Está menos interessado na aula do que, na melhor das hipóteses, na experiência universitária, ou, na pior, apenas no diploma.

Uma coisa que não existia em 2002, ou ao menos eu não percebia na mesma proporção, é o aluno hiper especializado, aquele que acha que já sabe o que quer e já possui razoável fluência no que imagina ser seu destino. É o concurseiro *avant la lettre*, que já estudou a banca da Procuradoria do Estado no quinto período; é o aluno arbitralista, cuja vida é um intervalo entre Moots; é o acadêmico em formação, que pede sugestões de literatura ao final da aula (e sempre gosta de sinalizar erudição para o professor – ele está, suponho, entre iguais).

Falando, agora, a partir da experiência da UERJ, vale lembrar que minha universidade foi pioneira nas cotas. O aluno de 2002 ainda veio do vestibular tradicional. Era mais branco e, na média, mais rico do que o aluno de 2023. Isso não significa dizer que fosse de classe alta: a UERJ, mesmo antes das cotas, era razoavelmente plural. Havia alunos da classe média alta tradicional, vindos de

colégios como Santo Agostinho ou Santo Inácio; egressos dos Colégios de Aplicação e do Pedro II; alunos do interior, e um ou outro gato pingado de outro estado.

A partir das cotas, o corpo discente se torna mais diversos: ainda há, ainda que em menor número, o aluno de classe média alta; mas há mais ex-alunos do Pedro II e dos Colégios de Aplicação, cotistas sociais, pessoas com deficiência, filhos de PMs mortos em serviço. Aliás, não sei se como reflexo da polarização política em geral, mas o aluno de 2023 é bem mais politizado do que o de 2002. Na minha experiência, inclusive como ex-aluno de graduação da UERJ, posso afirmar que Centro Acadêmico era visto como reduto de radicais ou de 'gente que não quer estudar'. O graduando estava mais preocupado em garantir um futuro do que em protestar contra o neoliberalismo. Em 2023, a militância política é mais comum.

Já o aluno de pós mudou, mas menos. O mestrando/doutorando de 2002 da linha de Direito Público era um ocupante de cargo público, e, às vezes, um advogado, com pouco menos de trinta anos, e alguma pretensão de carreira acadêmica. O pós-graduando de 2023 é mais bem informado, o que não significa que já tenha lido mais (em tese, sim); é um pouco mais jovem, tendo por volta dos vinte e poucos; e, por vezes, não sabe bem o que está fazendo ali. Também vejo menos concursados do que advogados, o que atribuo à redução no boom dos concursos. Muitos possuem interesse em realizar estudos no exterior: um *visiting* em Yale, um *LLM* em Harvard. Em 2002, embora isso também existisse, não era tão comum.

4. E SUA AULA, ELA MUDOU DE 2002 PARA CÁ? NA PÓS TAMBÉM OCORRERAM MUDANÇAS?

Espero que sim, mas é importante não inventar moda. Fiquei amigo de um doutorando da Faculdade de Educação de Harvard e, certa vez, perguntei-lhe sobre quais teorias educacionais ele achava úteis: Montessori? Pikler? Alguma vertente do perspectivismo crítico? Ele respondeu: o básico bem-feito.

Estou certo de que, ao longo desse dossiê, muitos irão sugerir abordagens mão-na-massa, salas de aula invertidas, métodos socráticos, o fim das conferências professorais. Tudo isso é ótimo, mas sou professor de graduação da UERJ no turno da noite. Muitos dos meus alunos vêm da classe média baixa, chegam cansados, saem antes para não perder o trem. Sinto que o que funciona é mais estrutura e organização, e menos experimentação. É que tais propostas são rapidamente lidas pelos alunos como 'opa, hoje vai ter moleza', sem falar que fazer funcionar abordagens fora-da-caixa de modo bem-feito é *raro*. É fácil escrever um texto sobre inovação pedagógica no curso de graduação em Direito, mas fazê-la funcionar para 90 alunos da UERJ numa aula de sexta-feira de 21:10 até as 22:40 é complicado.

Não estou defendendo que se deva ministrar, em 2023, a aula que meus pais assistiam nos anos 70. Conferências coimbrãs são chatíssimas. Alunos calados são chatos. Deve-se usar a internet. O empoderamento discente é irreversível. Mas a

diferença entre o remédio e o veneno está na dose: uma coisa é apresentar conteúdo a partir de exemplo próximo à realidade, engendrar discussão, e, então, introduzir, de modo organizado, conceitos e classificações, cuidando de explicitar usos (lembrando que nem todo conhecimento precisa ser útil: não devemos fomentar Anti-intelectualismo, que é o lado sinistro dessa conversa de 'ensinar para a prática'). Outra é ingressar numa experiência pedagógica experimental e fazer tudo desandar.

Desnecessário lembrar que, por exemplo, o método socrático, mesmo nos EUA, é alvo de críticas; que foi desenhado para universidades residenciais de elite, com alunos integralmente dedicados ao curso; e que, na melhor das hipóteses, ensina a *pensar como um advogado* - se é que essa coisa existe² -, mas não *Direito propriamente dito*, coisa que o aluno americano irá aprender em seus estágios de verão e, depois, nos três anos em que for *junior associate*. Nossa realidade não é isso: Direito é uma graduação de massa; nossas faculdades não funcionam em período integral; espera-se formar, desde logo, bacharéis competentes ao exercício de uma profissão.

Numa eletiva com poucos alunos é possível acreditar que os alunos tenham lido o material de apoio, é possível dividir a turma em equipes e pensar em jogos, é plausível passar filme e pedir resenha.

Nas aulas de pós, a principal mudança, ao menos na linha de Direito Público, foi o uso de *reaction papers*. Nada demais, consiste na exigência de o aluno elaborar texto curto, antes de cada aula, acerca dos textos lidos para aquela sessão. Às vezes, a última aula consiste num workshop com as primeiras minutas dos textos que os alunos elaborarão como requisito para a conclusão da matéria. Vários professores estão fazendo isso.

5. VOCÊ FALOU, NA PRIMEIRA PERGUNTA, SOBRE A MUDANÇA DO PERFIL DOS DISCENTES. E QUANTO AOS DOCENTES? ELES MUDARAM TAMBÉM?

A UERJ renovou seu quadro docente nos últimos anos, mas superficialmente o perfil não mudou tanto. São concursados ou advogados de elite com pesquisas aderentes às instituições. Olhando mais de perto, no entanto, houve três grandes mudanças, que vou chamar aqui de *especialização*, *carreirização* e *internacionalização*.

A *especialização* corresponde à ideia de que os novos docentes são mais especializados em certos temas, e menos voltados a conteúdos transversais. O sujeito é o professor de estatais e de controle público, e não tanto de Direito Administrativo. Creio que a mudança corresponda, em termos pessoais, ao caminho do Direito Administrativo em direção a especializações cada vez mais restritas, em geral reclamadas pelo mercado (acho que advogados de infraestrutura cada dia menos se identificam como 'administrativistas'). Não sei se é bom ou ruim; talvez o lado bom decorra da presumida maior profundidade de conteúdo produzido por especialistas. O ruim é perder a visão do todo, e, quiçá, escantear assuntos menos capazes de gerar renda ou de atrair interesse de pesquisa.

² Alguns afirmam que ele ensina a ser um professor universitário que aplica o método socrático.

A *carreirização*, que acaba sendo menos sentida na UERJ do que nas federais ou, por exemplo, na FGV-RJ, é a percepção de que a docência universitária é, em si mesma, uma carreira. Ela não é um bico, algo que se faz para além da verdadeira carreira de juiz, promotor, advogado. No Direito da UERJ, o regime de dedicação exclusiva é opcional. O professor DE acaba sendo o das disciplinas propedêuticas – Sociologia do Direito, História do Direito, Filosofia do Direito. Em todo caso, o perfil que provavelmente o ex-ministro Marco Aurélio chamaria de ‘professor-professor’ é cada dia mais comum nas federais, na USP e nas privadas de elite (FGV-Rio e Insper). É o acadêmico que entende sinceramente de Qualis e Lattes, que corre atrás de fomento, que se engaja em tertúlias intelectuais sem o olhar maldoso do captador, que larga o aço nas críticas a ministros com a liberdade que só quem não advoga pode gozar.

Também aqui há um *trade-off*: o professor-professor é, ao menos em tese, mais sério na empreitada acadêmica, mas pode ser meio faixa-branca em termos de vivência profissional e de *skin in the game*.

Quanto à *internacionalização*, que também se faz sentir entre os alunos de pós, é a prática cada vez mais comum de cursos e estadias em universidades estrangeiras. Harvard, Yale, Sorbonne, Coimbra, universidades japonesas - o cardápio é amplo.

Mas, salvo essas três mudanças, o perfil do professor não mudou tanto. Ele, é claro, teve que acompanhar as mudanças gerais da sociedade e da academia. Não é tão hierárquico, é mais flexível, tem que possuir algum letramento em tecnologia.

6. NA ACADEMIA AMERICANA FALA-SE NO PROBLEMA DO ‘ABC’ - ‘EVERYTHING BUT CLASSES’. ALEGA-SE QUE OS ALUNOS TERIAM INTERESSE EM TODAS AS ATIVIDADES EXTRACURRICULARES, EXCETO NAS AULAS. VOCÊ SENTE ISSO? ALIÁS, FALE UM POUCO DAS ATIVIDADES EXTRACLASSE QUE VOCÊ COORDENA, TIPO O UERJ REG. E AS OLIMPIADAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO.

Vou responder sua pergunta de trás para frente.

Há alguns anos, numa das minhas primeiras turmas da pós, tive a ideia de criar algo diferente. Daí surgiu a proposta do UERJ Reg., que tecnicamente é apenas um projeto de extensão – sequer é um projeto de pesquisa -, mas que, na prática, é um dispositivo para intervenções públicas que animem meu coração e o dos meus alunos. Fomos admitidos em uns quatro *amicus curiae* no Supremo, participamos de audiências públicas, temos coluna no JOTA, elaboramos pesquisas com pegada mais acadêmica (inclusive algumas sobre Análises de Impacto Regulatório que foram bem citadas), auxiliamos agências federais a elaborar Manuais de AIR e o Ministério da Economia a elaborar um Guia de Análise de Resultado Regulatório, atuamos em parceria com o CNJ na redação de um Manual de Ementas. Também realizamos eventos acadêmicos de tempos em tempos (palestras, seminários, GTs). Mas creio que a atividade que mais atrai a atenção para o Reg são as Olimpíadas de Direito Administrativo.

Ora, você vê o Direito Civil, a arbitragem com atividades competitivas, moots, o pessoal todo engajado. Faltava algo parecido para o Direito Administrativo. No início, fizemos algo meio que copiando uma competição de erudição jurídica, não me lembro agora o que era, talvez Direito Civil. Fizemos a primeira edição apenas com universidades do Rio – foi o evento teste -, depois começamos com os eventos nacionais. As coisas têm caminhado bem, as Olimpíadas vêm despertando interesse. Meu único cuidado é não estimular em excesso a competitividade dos alunos.

Mas respondendo à primeira pergunta: de fato, os alunos se mostram bastante interessados em atividades extraclasse, e menos interessados nas aulas. O fenômeno americano talvez se manifeste, com menos intensidade, no Brasil. Aliás, o tal do ‘grande desengajamento’ também é realidade por aqui, com alunos faltosos (v. resposta à segunda pergunta), mexendo no celular etc. Resposta comum por parte dos professores é um *mea culpa*, afirmando que as aulas expositivas são chatas, que é necessário usar recursos audiovisuais, pensar fora da caixa, enfim, a culpa é essencialmente do professor, e ele que se vire para disputar a atenção com redes sociais e gadgets.

Não acredito muito nisso. Pesquisas indicam que boa parte do tempo utilizado na internet, pelos jovens, é gasto com redes sociais e jogos. Toda a parafernália digital acaba sendo bem fácil de operar, e me parece que gastar tempo ensinando, por exemplo, a usar apps é uso subótimo de recurso escasso. Bill Joy, cofundador da Sun Microsystem, disse o seguinte: ‘Isso tudo, para mim, para estudantes dos últimos anos do ensino médio, soa como um gigantesco desperdício de tempo. Se estivesse competindo com os Estados Unidos, eu adoraria que esses alunos com os quais estou competindo passassem seu tempo com esse tipo de lixo.’

Aliás, outra abordagem da moda, e me perdoe se estou soando repetitivo, é o ensino de soft skills: muita gente acredita que o caminho é incluir, na graduação em Direito, cursos de como falar em público, como ter empatia, como lidar com a vida. Sou cético, embora reconheça a utilidade de cursos de negociação. Cansei de ver alunos com currículo floreado, e que, na hora do vamos ver, escreve num português péssimo, não domina negócio jurídico, teoria dos contratos, não sabe o que é ato administrativo. No final do dia, ter base segura é essencial – e por base segura estou falando de português, lógica, técnica de redação, além do básico das disciplinas dogmáticas. Fazer o fácil é que é difícil. Depois você faz sua gracinha com o *legal design*.

Claro que você só vai conseguir isso se conseguir *ler um livro ou um texto profundo*. É fundamental cultivar a introspecção e a capacidade de se aborrecer. Nem toda a experiência humana dispara dopamina, nem tudo é série, videogame, meme, gracinha, cultura pop. Direito é leitura e escrita; o *deep reading*, a leitura a fundo, é fundamental. Muito disso já vem de casa (e essa é uma triste diferença entre famílias ricas e pobres). Diante desse contexto, a faculdade é o único momento

em que os alunos serão exigidos a realizar leituras a fundo (num escritório só lerão transversalmente – eis um segredo de polichinelo).

Tudo isso, no fundo, remete a uma grande meta-discussão a respeito do curso de Direito no Brasil: não sabemos o que queremos formar. Queremos formar operários, acadêmicos, cidadãos? Queremos desenvolver treinamento profissional para a advocacia, para passar em concurso público? Queremos formar acadêmicos e pesquisadores, tipo o que fazem as faculdades de Ciências Sociais? Queremos formar cidadãos – o bacharel que conhece seus direitos e impetra um HC contra a investida da PM? Os perfis não são excludentes, mas a graduação em Direito, no Brasil, faz um pouco mal as três coisas. Quem sabe, no futuro, tenhamos uma separação entre faculdades de pesquisa e faculdades profissionais, mais ou menos como nos EUA (cujo sistema de graduação está longe de ser paradigma, é bom que se diga).

E outra coisa: recursos digitais são ótimos, mas aula de graduação deve ser ministrada de modo presencial. Considero os dois anos de pandemia como uma experiência fracassada. Era melhor do que não ter nada, mas salas de Zoom com telinhas pretas, aquela falta de atenção, aquela passividade...salvo pela praticidade de não precisar se deslocar, não sei quem achou aquilo bom.

O ideal, o ideal *mesmo*, seria uma coisa tipo Oxford ou Cambridge. Turmas pequenas e tutores para cada aluno. Atenção individualizada. Mas isso seria caríssimo para uma universidade privada, certamente bem excludente. E não é viável numa pública. O máximo que dá para fazer são disciplinas eletivas.

7. JÁ FALAMOS DO PERFIL DOS ALUNOS, DAS ATIVIDADES EXTRACLASSE, DOS PROBLEMAS. VAMOS AGORA AO CONTEÚDO. O QUE MUDOU NO DIREITO ADMINISTRATIVO DESDE QUE VOCÊ COMEÇOU A ENSINÁ-LO?

Boa pergunta. Em primeiro lugar, acho que o próprio Direito Administrativo começou a ser mais respeitado. Os alunos passaram a se interessar mais por ele, a formar grupos de pesquisa, perguntar mais. Na minha graduação, o bacana era Direito Civil, como já tinha sido, em gerações anteriores, o Processo. O Direito Administrativo pegou carona na ascensão simbólica do Direito Constitucional. Além disso, as privatizações e concessões abriram algum mercado para esse tipo de advocacia, ainda que o grosso dos alunos interessados na área ainda atuem com concurso público, improbidade e licitações. O maior sinal da progressiva importância do Direito Administrativo na UERJ é que, depois de recente mudança, teremos três períodos da disciplina, e não apenas dois.

Quanto ao programa de graduação, os professores reforçaram o conteúdo de regulação e agências reguladoras, introduziram temáticas (como *nudges*), dão alguma pincelada de Análise Econômica (coisa impensável em 2002), se estendem mais em concessões, falam sobre as alterações da LINDB, comentam sobre consensualidade. Há também uma perspectiva mais crítica em relação ao Judiciário e aos controladores, mas tenho notado também uma crítica da crítica. O que não

falta é assunto, tanto que passamos a ministrar mais eletivas. Outra coisa que noto é uma ligeira maior integração entre a graduação e a pós, muito em função da obrigatoriedade de que mestrandos e doutorandos ministrem aulas na graduação.

8. SÓ UMA OBSERVAÇÃO FINAL: VOCÊ, QUE ESCREVE TANTO SOBRE INOVAÇÃO, NOVO ESTILO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, QUE ESCREVE TEXTINHOS EXPERIMENTAIS, QUE COORDENA UM PROJETO FORA-DA-SALA-DE-AULA DA FACULDADE DE DIREITO, PASSOU BOA PARTE DE ENTREVISTA FALANDO QUE O SEGREDO É FAZER O FEIJÃO COM ARROZ...NÃO É CONTRADITÓRIO?

Não é. Vou dar um exemplo: para se entender poesia iconoclasta contemporânea, é necessário percorrer, de modo minimamente competente, as escolas poéticas anteriores, inclusive as mais formais. É necessário dominar – mas dominar *mesmo* – o básico. Esse é o segredo das revoluções: elas começam com gente que tem segurança sobre aquilo que se pretende implodir.

REFERÊNCIAS