

ENTREVISTA COM CARLOS ARI SUNDFELD

Professor Titular da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP, da qual foi um dos fundadores. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, criada em 1993, que mantém a Escola de Formação Pública – EFP, em parceria com a FGV Direito SP. Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, da qual foi professor no Doutorado, Mestrado e Graduação (1983-2013)¹.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

Professor da PUC-SP.
augusto@dalpozzo.com.br

RICARDO MARCONDES MARTINS

Professor da PUC-SP.
ricmarconde@uol.com.br

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI) – Como surgiu a escolha pela área jurídica? O que o fez escolher o Direito como profissão? E, depois, pela Procuradoria do Estado? Na faculdade, o que lhe direcionou para a carreira pública? Decepcionou-se com ela? E, depois, pela Advocacia? Gosta da Advocacia? Como vê a profissão?

Carlos Ari Sundfeld – A minha opção, como garoto, era pelo jornalismo político. Fiz vestibular em 1977. Estávamos nos primeiros anos da tentativa de redemocratização do País, e desde os 14 anos de idade eu era muito interessado em política, participava dos debates. Não do movimento estudantil do colégio, mas lia todas as revistas – estrangeiras, inclusive – que tratavam de política latino-americana. Então, eu tinha grande interesse pelo tema da redemocratização. E o jornalismo, para mim, era uma opção muito alinhada com esse interesse político. Queria ser jornalista político. Fiz vestibular em 1977 para a Escola de

1. Entrevista concedida em São Paulo em 26.02.2018.

Comunicação e Artes da USP e, como queria ser jornalista político, decidi fazer ao mesmo tempo vestibular para outro curso que pudesse complementar. Aí teria que ser em outra Faculdade, e fiz o vestibular para a PUC [SP], e acabei escolhendo Direito. No início, fiz as duas faculdades juntas, estudava Jornalismo na USP e Direito à noite na PUC.

Assim, o Direito não era de início minha opção profissional. Mas acabei abandonando o Jornalismo e fiquei na Faculdade de Direito. Interessei-me pelo Direito Público porque tinha a ver com essa opção, ligada aos problemas públicos, políticos, e ao tema mesmo da redemocratização. E a Faculdade de Direito da PUC, naquela época, era um centro pulsante na área do Direito Público, com os professores envolvidos no debate sobre a democratização pelo lado do Direito, o que nas outras faculdades de Direito talvez não tivesse tanto pulso. Então, era um ambiente propício – não só na Faculdade de Direito, talvez mais pulsante ainda fosse o ambiente na Universidade como um todo. Na época, no primeiro ano da faculdade, tínhamos pouco Direito, eram só duas disciplinas jurídicas: Introdução ao Estudo do Direito e Direito Civil. As outras matérias eram comuns a toda a Universidade, e a salas eram formadas por alunos de Direito, de Economia, de Administração, de Serviço Social etc. As matérias eram Antropologia, Psicologia, Filosofia, Metodologia Científica. Eu me identifiquei muito com esse ambiente, seja pelo Direito como entrada para os debates de política, sobre o interesse público, seja, no primeiro ano, em que havia esse curso básico na PUC, pelos debates mais transdisciplinares e pelas questões culturais. No início, isso acabou me vinculando à PUC, mais do que ao Direito propriamente dito. Nos anos seguintes eu acabaria me interessando pelo Direito Público, pelos interesses públicos, pelas questões de governo e de gestão pública. Foi essa a história.

Já no quarto ano da Faculdade, montei um escritório com outros colegas e começamos a tentar nos virar sozinhos. Formado, comecei a dar aulas já no ano seguinte. Formei-me em janeiro e em março comecei a dar a aula na PUC-SP, inicialmente de Direito Civil. Eu ia ao escritório, que já tinha dois anos, era ainda embrionário, e tinha também a atividade de professor. E fui me interessando pela atividade de professor. Em paralelo, fiz um concurso público para a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo como meio de juntar as coisas: a necessidade de me manter e o interesse pelo Direito Público, que a advocacia pública atendia de alguma maneira, gerando repertório para a atividade acadêmica.

E assim foi minha carreira. Fiquei na Procuradoria do Estado por 19 anos até pedir exoneração; fiquei bastante, entrei muito jovem. E não saí por ter me decepcionado, não. Saí porque achei que tinha chegado ao fim de um ciclo. Estava no nível máximo da carreira há alguns anos, tinha tido oportunidades interessantes, estava no melhor lugar possível, enfim, achava tudo interessante. Mas surgiu

de concessão de serviço público em Telecom radicalmente. Ele de fato é muito diferente do que se adotou nas décadas iniciais do século XX.

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI) – Em outubro de 2000 foi publicada a obra *Direito administrativo econômico*, também coordenada por V. Sa.¹³ A obra inicia com um trabalho de sua autoria sobre as agências reguladoras. O Sr. considera o modelo das “agências” acertado para a Administração brasileira? Não foram capturadas pelos regulados?

Carlos Ari Sundfeld – Eu fiz parte do esforço da construção do modelo jurídico de agências reguladoras no Brasil, e não me arrependo disso. Creio que a existência dessas agências foi um avanço institucional inegável no Brasil. Nós, no entanto, não chegamos ao fim da história, a história se escreve permanentemente, e as agências reguladoras vão enfrentando diversos desafios.

Um dos problemas é a incapacidade do político brasileiro em lidar bem com o conceito de autonomia da regulação econômica. As agências, algumas delas mais, outras menos, vão sendo todo o tempo, de alguma maneira, comprometidas por intervenções políticas, esse é um lado. De outro lado, existe o problema da captura. Ele não é exclusivo das agências. Eu diria até que ele é maior fora das agências. Então, existe regulação relevante – econômica, inclusive – feita fora das agências. Por exemplo, o setor de educação superior no Brasil, foi um mercado econômico que se desenvolveu imensamente no Brasil. A regulação desses serviços é feita fora de agências, não existe agência para o setor de ensino superior no Brasil. Aí, pergunta-se: a legislação de ensino superior e as normas administrativas de ensino superior têm problemas de captura privada? Claro que têm, todos nós sabemos disso. Então, esse é um problema geral, não é exclusivo das agências.

Agora, o modelo de agências permitiu alguns avanços importantes. E acho que um dos desafios, que algumas agências realizaram melhor do que outras, foi concentrar competências setoriais numa mesma organização. Em relação a alguns setores, em que não há agências, as competências ficam muito pulverizadas por muitas autoridades administrativas. E é muito difícil deliberar e ter transparência. As agências dão sim mais transparência.

Claro que tivemos problemas nesses vinte anos de vigência do modelo e precisamos melhorar muitas coisas. O último capítulo dos problemas é que as agências brasileiras não conseguiram ser fortes o suficiente, como o Banco Central é. Ele é a mais antiga agência brasileira, e, assim, conseguiu ficar fora do movimento

13. SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

A nós parece que não há como avançar sem uma deliberação legislativa clara a respeito disso. Não que eu ache que seria um instrumento larguissimamente usado. Mas ele poderia, em certas situações, ter efeito positivo, especialmente pela possibilidade de se obter liminar, que de alguma maneira protegeria contra suspeições pulverizadas. Seria também um modo de concentrar o julgamento, seja da ação declaratória de validade, seja das contestações individuais ou coletivas. Haveria no mesmo julgamento a solução conjunta. É algo para tentar equilibrar um pouco o movimento de judicialização, que hoje é descontrolado. Isso deve ser feito sem comprometer a ampla abertura para a contestação que a legislação brasileira produziu, e que é positiva. Mas nós precisamos de mais equilíbrio.

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI) – Por fim, qual é a sua mensagem para os operadores do direito e para os estudantes do direito público?

Carlos Ari Sundfeld – Tenho seguido sempre duas coisas, em minha carreira. A primeira é uma postura muito propositiva, que gostaria que contaminasse as pessoas envolvidas com o Direito. Acho que temos que pensar o Brasil, pensar as reformas para melhorar o Brasil. Administrar, governar, construir um país é reformar permanentemente. Os profissionais do direito e os acadêmicos têm que colaborar com isso. Eu tenho procurado fazer isso na minha vida inteira, seja reformando instituições, seja reformando leis, criando faculdades de Direito, programas de iniciação científica... é reformar permanentemente! Essa postura de proposição permanente é necessária. Nós temos que ocupar esse espaço para contribuir com o país. Isso é algo que tenho procurado fazer, acho positivo, estimo meus alunos, meus orientandos, as pessoas que se envolvem nos meus projetos.

A segunda coisa é que precisamos valorizar nossa história constitucional e a história de Direito público. Isso é relevante. Temos um caminho de continuidade. Não podemos ter ruptura. Temos que continuar construindo a partir das nossas bases históricas. Caminhamos muito. O Brasil não é um país que esteja iniciando sua caminhada institucional, como acontece com certos países da África que têm apenas 20 anos de caminhada institucional. Nós temos quase 200 anos construindo nossas instituições. Então, temos que olhar para essa história, compreendê-la melhor.

Mas temos também o papel de fazer com que as instituições evoluam. Para isso, é preciso, realisticamente, identificar o que funciona e o que não funciona. Então, essa minha defesa permanente do realismo no Direito público, de uma conexão com o pragmatismo, da visão pragmática – que nossos colegas do Rio de Janeiro chamam de “virada pragmática” do Direito público – tem a ver com isto: uma tentativa de fazer com que nossas instituições e nosso Direito público evoluam permanentemente. Dentro da sua tradição, mas sem tê-la como dogma.

Eu luto contra idealizações irrealistas. Essa é minha defesa de uma visão pragmática, de uma interpretação pragmática, o que não se confunde com a interpretação que abandone todas as bases, todas as tradições. Não é isso. Mas é a defesa de interpretações, de aplicações e de reformas que levem em consideração os efeitos concretos que em cada momento histórico as soluções jurídicas têm. Essa é a minha ideia. E é isso que procuro dizer em minhas palestras e livros, nas propostas legislativas, nas minhas orientações.

Em grande medida, tirando diferenças de estilo, no final das contas o desenvolvimento é o objetivo de todos. Há um engajamento para melhorar o Brasil. É que alguns acham que a idealização é o caminho mais positivo, eles não aceitam uma visão mais realista, pragmática. Temos aqui uma diferença de orientação. Mas no mundo do direito público, em geral, se tem essa preocupação institucional. Ela é muito forte na vida jurídico-pública, até porque a Constituição do Brasil deve muito a seus publicistas. Eles estiveram presentes na construção do Estado brasileiro, talvez mais do que em outros países, os quais devem mais aos soldados e aos generais, àqueles que pegaram em armas, subiram em cavalos, e assim uniram regiões. O Brasil foi construído como um país de burocratas, de burocratas jurídicos. Visconde do Uruguai, que é o grande pai fundador do Direito administrativo brasileiro, era um burocrata, um homem que fez carreira burocrática, que veio a ser Presidente do Conselho de Ministros do Império a partir de seu conhecimento jurídico. Então, os publicistas brasileiros tiveram um papel importante na fundação do país. Uma responsabilidade, portanto, grande.

Temos que seguir essa tradição. O desafio é, no meio jurídico, debater com honestidade como vamos melhorar o país. É disso que se trata.