



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **As origens autoritárias do Direito Administrativo e a necessária revisão conceitual de “interesse público”**

*The authoritarian origins of Administrative Law and the necessary conceptual revision of “public interest”*

João Gaspar Rodrigues

**Resumo:** Este artigo reúne, em breve medida, algumas reflexões sobre o alcance, a abrangência e a operacionalidade prática do conceito administrativista de interesse público. A metodologia aplicada consistiu em revisão bibliográfica, investigação histórica e formulação de hipóteses de trabalho. O objetivo traçado é tentar encontrar bases mais sólidas e funcionais para tornar o conceito de interesse público, verdadeiramente, a viga mestre de todo o edifício administrativista. O grande desafio, neste sentido, é encontrar, dentro do contexto jurídico-político, um padrão razoável para a concretização dos interesses adequados numa síntese transcendental.

**Palavras-chave:** Interesse público. Interesse particular primário. Interesse particular secundário. Conceito jurídico indeterminado. Democracia. Estado de Direito.

**Abstract:** This article brings together, in brief, some reflections on the reach, scope and practical operation of the administrative concept of public interest. The applied methodology consisted of bibliographic review, historical investigation and formulation of working hypotheses. The objective set is to try to find more solid and functional foundations to make the concept of public interest, truly, the main beam of the entire administrative edifice. The great challenge, in this sense, is to find, within the legal-political context, a reasonable standard for the realization of adequate interests in a transcendental synthesis.

**Keywords:** Public interest. Primary private interest. Secondary private interest. Indeterminate legal concept. Democracy. Rule of law.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i2p279-308>

## AS ORIGENS AUTORITÁRIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A NECESSÁRIA REVISÃO CONCEITUAL DE “INTERESSE PÚBLICO”

João Gaspar RODRIGUES\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 Algumas noções preliminares; 2.1 Cidadania e interesse público; 3 As origens autoritárias do Direito Administrativo; 4 Conceito jurídico indeterminado; 5 Gradações e modalidades de interesse público; 6 Concepção econômica de interesse público; 7 Interesse público como justaposição de interesses particulares; 8 Conclusões; Referências.*

### 1. Introdução

O Direito Administrativo, graças à sua origem, é o menos democrático dos ramos do Direito. Seus princípios foram moldados sob a necessidade de proteger os interesses do Estado (que em seu formato antigo – *ancien régime* - se confundiam com os do soberano), ainda não submetido à vontade do legislador (*suprema lex regis voluntas*). Esta “noção-raiz” nos estimulou a revisar o principal conceito tido como basilar ao direito administrativo atual (ou “base de decisão”), que é o “interesse público”.

A locução “interesse público” foi cunhada no passado e adquiriu uma dignidade própria, apta a justificar muitas medidas e decisões no dia a dia da Administração Pública. Muitas vezes, interesse público, “bem-estar geral” ou qualquer outra locução com igual sentido, é usado como sofisma, para legitimar certas decisões. Daí porque a expressão “interesse público” começa por liberar o pensamento, e termina por escravizá-lo a um sentido semântico sem equivalência concreta no plano real.

Órgãos administrativos têm revelado, no passado e até em tempos recentes, a mais lamentável debilidade, movendo-se sob o impulso dos interesses de grupo em lugar de descobrir e impor o “interesse público”. Isto por duas razões básicas: 1 - embora seja um dos termos mais usados no léxico da Administração Pública, é indiscutivelmente o menos definido e o menos compreendido; 2 - identificar ou determinar o interesse público apropriado em qualquer caso específico muitas vezes não é tarefa fácil.

Os estudos sobre direito administrativo e Administração Pública dos últimos 50 anos, pelo menos, estão abundantemente sazoados com locuções do tipo “bem comum”, “interesse público”, “interesse social”, “interesse comum”, “bem público” e outras aparentadas, documentando, de modo inequívoco, a simples fé de uma época. A “reinfecção” dos termos ainda é mais intensa em tempos democráticos. Todavia,

---

\*Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas. E-mail: [joaorodrigues@mpam.mp.br](mailto:joaorodrigues@mpam.mp.br).

essa massiva referência, normalmente honorífica, não é acompanhada da necessária depuração teórica.

Cada época tem algumas palavras que resumem sua concepção do mundo (*Weltanschauung*) e que são pontos fixos, com referência aos quais pode-se medir todo o resto. Na Idade Média, eram palavras como honra, fé, graça, Deus; no século XVIII, em pleno Iluminismo, eram palavras tais como razão, natureza e direitos; nos tempos atuais, elevam-se palavras como ciência, especialista, progresso, eficiência, resultados e interesse público. Isto, de certa forma, faz da nossa civilização ocidental de viés democrático, uma *civilização verbal*. O que parece bastante coerente, pois a palavra, o verbo, comum a todos, é o mais democrático dos meios, principalmente quando a boa arte da palavra é uma arte moral, e não meramente uma arte retórica.

O interesse público é um aspecto muito valioso para uma cultura democrática, pela expansão horizontal e vertical de uma ideia fundamental envolta em valores caros à própria ambiência democrática e republicana. É de supor-se que seu desenvolvimento e depuramento teórico o torne cada vez mais um conceito fundamental para o desenvolvimento humano e social.

Não obstante a centralidade do conceito para um sistema democrático de governo, nunca foi definido, em termos operacionais, nem na legislação nem nos tribunais. A doutrina também não apresenta resultados exitosos neste ponto e para justificar estudos mais sólidos agarra-se aos conhecidos “conceitos jurídicos indeterminados”.

As discussões doutrinárias a respeito do tema estimulam mais que nutrem. Alguns aspectos são tratados satisfatoriamente, até com brilhantismo. Mas, em geral, as respostas são reticentes. Muitas são triviais e falsas. E ninguém ainda tentou abordá-lo em sua totalidade ou, pelo menos, redondear a visão parcial predominante. A tarefa, com certeza, não é fácil. E tampouco há a pretensão de esgotá-la ou dar-lhe tintas finais. Apenas indica-se uma provável via de análise.

A metodologia utilizada no presente ensaio consistiu basicamente na crítica de textos, na investigação histórica e na formulação de hipóteses de trabalho. Através desses métodos foi possível chegar a conclusões razoavelmente coerentes, investindo, quando necessário, contra algumas fórmulas consagradas pelo uso e revelando novos problemas. É preciso reconhecer que ideias soltas não podem constituir uma teoria, sequer uma hipótese de trabalho, se não forem ordenadas sob métodos adequados de análise realista. É necessário um núcleo metódico em torno do qual e através dele a investigação possa fluir produtivamente (de forma dinâmica e contínua).

Não é nosso propósito, desacreditar ou refutar o atual nível dos estudos sobre essa categoria conceitual tão indispensável ao Estado de Direito Democrático,

apartando-nos da *opinio communis* dos especialistas, mas ajudar, se possível, a refletir sobre bases mais sólidas e mais funcionais ao seu elevado fim.

## 2. Algumas noções preliminares

Essencialmente, toda atuação da Administração Pública para ser legítima precisa atender a uma estrutura profunda de interesse público que se constitui, por isso mesmo, na viga mestre de todo o edifício administrativista (ou como diz a doutrina especializada, “cláusula positiva de validade”). Não há atividade administrativa legítima sem uma série de condições capaz de evidenciar, concreta e empiricamente, o IPU<sup>1</sup>.

O IPU, assim, condicionará o agir da Administração, dando-lhe a tônica e a finalidade, e estabelecendo, desta forma, uma condição negativa de validade dos atos administrativos (GABARDO; MOURA REZENDE, 2017, p. 285). Acaso a Administração persiga, através de seus atos, fins que não os fins albergados e previstos pelo ordenamento jurídico, vale dizer, não persiga o interesse público em sentido amplo, os mesmos padecerão invariavelmente do vício de desvio de finalidade e, por conseguinte, serão nulos.

O IPU integra uma corrente histórica evolutiva, em que a sociedade desenvolveu uma sequência de conceitos gerais, cada um sendo corrigido e aperfeiçoado pelo seguinte. Houve no princípio do século XVIII, diz Bronowski (1979, p. 48): “... o conceito de interesse pessoal (...); seguidamente veio o interesse pessoal esclarecido; seguiu-se a maior felicidade do maior número; a utilidade; a teoria do valor da mão de obra; e a partir de então a sua expressão quer no bem-estar social quer na sociedade sem classes”.

Sobre a expressão “interesse público” há dois aspectos: um, fundamental, duradouro e intrínseco<sup>2</sup>; outro, histórico, que aparece de acordo com a necessidade própria da história humana. Justamente por apresentar um marco rígido que permanece, de certo modo, estável, a expressão pode ser conceitualizável.

Um termo linguístico pode ser usado para distintas funções: para referir-se a algo, para denotar, designar, conotar, descrever, relacionar, distinguir, incluir, localizar, quantificar, qualificar, modificar, matizar, deformar, abstrair etc. (FERRATER MORA, 1970, p. 150). O IPU, portanto, dentro dessa perspectiva, pode ser utilizado e entendido por diversas funções e em diversos sentidos. É um conceito, portanto,

---

<sup>1</sup> Toda vez que, ao longo do texto, fizermos referência a “interesse público” será usada a abreviatura “IPU”.

<sup>2</sup> Enquanto existirem uma humanidade e sociedades humanas a trilhar um caminho comum, haverá sempre um IPU a ser observado e atendido. Dado este contexto, o interesse público converte-se em categoria imutável.

plurifuncional e plurissignificativo, justamente por retratar um contexto social multifacetado.

Obviamente, que o “interesse público” não é um conceito fim da história; não é, historicamente, o derradeiro parâmetro de satisfação plena da sociedade, como se não houvesse nada mais de essencial a saber ou a construir, a partir da realidade presente. É, portanto, um conceito histórico sujeito às flutuações do acontecimento; sua extensão conceitual é filha e produto do seu tempo.

O IPU é um produto histórico e biográfico de uma sociedade específica. Se uma determinada sociedade possui em qualquer quantidade, apreciável bom senso e experiência, o modo pelo qual projeta os próprios interesses é o melhor, não porque o seja em si (visto por um observador imparcial), mas porque é o modo que lhe convém. Os problemas que remetem ao IPU são os da sociedade X ou Y, não os das sociedades em geral, de forma universal. É semente lançada em solo próprio e germina a partir dos nutrientes locais (ou seja, a partir do volume disponível de inteligência humana).

O conceito substancial de IPU não se formula em termos universais, como se formula um pensamento teórico em qualquer ciência<sup>3</sup>. Fala-se, por isso, de IPU de *uma sociedade*, não de IPU como interesse superior válido em qualquer lugar e em qualquer tempo. Esta carência de universalidade não diminui, de modo algum, o grau de concretude do conceito em uma sociedade específica. Apenas torna-o compatível com o nível civilizatório da mesma e com suas exigências vitais do momento. O modelo conceitual de IPU não é “fixado nos céus” para servir de paradigma ou imitação, nem surge por geração espontânea, mas é algo concreto<sup>4</sup> para a realização humana, como produto da ação social, de suas lutas e de suas prioridades históricas.

Assim como uma qualquer sociedade não tem, numa espécie de “imperialismo espiritual”, o direito de forçar outra a civilizar-se, pela imposição de seus valores e padrões culturais, também não pode impô-los quanto à detecção do interesse público a guiar suas decisões ou opções políticas e dotá-las de legitimidade democrática. O *approach* conceitual é local e determinado, produto de um esforço de desenvolvimento próprio. As sociedades, como livres agentes de si mesmas, realizam suas próprias escolhas, sejam elas prudentes ou tolas.

As diversidades culturais na humanidade são profundas e frustram toda tentativa de traçar um retrato universal sobre as necessidades, as prioridades e os interesses

---

<sup>3</sup> Em muitas ocasiões tem-se reclamado para a Administração Pública o caráter de ciência com princípios de validade universal, mas nos diversos países ela desenvolve teorias políticas inequivocamente relacionadas com fatos econômicos, sociais, governamentais e ideológicos singulares (Waldo, 1961, p. 15).

<sup>4</sup> Por conta da historicidade apontada, não é possível cogitar-se de interesse público em abstrato, pois somente adquire seu verdadeiro perfil quando considerado no marco concreto de uma forma social determinada.

públicos. A categoria jurídica do IPU é comum a todos os povos, mas o conteúdo é próprio e peculiar a cada um. Onde gostos, culturas e padrões variam, diz Schneider (1964, p. 76), “seria tolo, assim como imoral, tratar todos de acordo com nossos próprios gostos e necessidades. Se cada pessoa considerasse seu dever fazer com que todos fossem supridos daquilo de que ela própria necessita, haveria caos absoluto”<sup>5</sup>.

A realidade social é, em si, um sistema. O conceito de IPU busca, e busca sempre, sem deter-se nunca, uma maneira adequada de representá-la. Eventual paralisação da evolução conceitual, incide em grave erro, tomando a realidade por uma só parte isolada, detendo-se frente a ela, sem explorar o todo sistêmico e sem reparar nas consequências ou nas implicações.

Definir IPU, antes de concretizá-lo, talvez seja uma tarefa infinita, um objetivo sempre renovado, dado que tudo referente ao indivíduo e à sociedade evolui constantemente, gozando o conceito predominante, atualmente, de essencial provisoriamente, sendo substituído por outro mais adequado às necessidades do momento e assim sucessivamente. O esforço de definição é alcançado com fatores extralinguísticos, com tal cópia de casos, exceções e distinções, capaz de gerar discussões intermináveis.

Não há nenhum conceito científico dotado de definitividade, estabelecido de forma universal e absoluta. A ciência, em qualquer forma de expressão, não é senão busca. Transplantado esse raciocínio para a província do direito administrativo não se pode falar em IPU universal e absolutamente imodificável. Admitir tal possibilidade, implica em aceitar que o aparato conceitual nasça e se mantenha rígido e esclerosado, incapaz de acompanhar as mudanças sociais.

O devenir próprio da civilização cria, em circunstâncias determinadas, novas necessidades que excedem amplamente as necessidades até então fixadas (CHATELET, 1962, pp. 131-132; HABERMAS, 2002, p. 356), ou converte necessidades essenciais em utilidades comuns, necessidades primárias (ou instintivas) em necessidades elaboradas ou históricas. Compete ao gestor recheiar de conteúdo, a partir de dados concretos, a locução “interesse público”, purificando a ambiguidade do conceito não simplesmente por meios sintáticos que, no caso, são insuficientes.

Conceitos como IPU e bem-estar geral não são estáticos no tempo e no espaço. Formam-se e conformam-se, constantemente, em íntimo contato com a realidade social, que muda ininterruptamente. O IPU de 10 anos atrás pode ser hoje mero

---

<sup>5</sup> “Uma nação tem o direito de escolher o que pretende fazer” (Paine, 1964, p. 72), bem como eleger suas necessidades mais prioritárias, marcando-as com o selo do IPU.

serviço de utilidade pública ou até interesse privado<sup>6</sup>. Não há uma medida uniforme, estática e definitiva de IPU como princípio de atuação da função pública e administrativa. Cada especificação e determinação que se faça, por meio da lei, do costume, e até por meio de formas impositivas ou violentas, é *histórica*.

Não há verdades eternas. O único critério para uma doutrina é sua necessidade para a vida. A mudança é a característica proeminente da vida. Consequentemente, deve haver um constante processo de ajustamento experimental a condições mutáveis. Por isso, a orientação não pode ser fundada em verdades preexistentes, em verdades eternas, em absolutos ou em algo fixo e inalterável. Quando surge uma situação, deve ser examinada e analisada, construindo-se e experimentando-se uma hipótese, e, constatado que deu resultados, essa se torna a verdade que deve, porém, ser também considerada como flexível e sujeita a mudança. A inteligência desenvolve-se e cresce à medida que é ativamente empregada para enfrentar novas situações e vencer obstáculos que se erguem no caminho do continuado processo da vida. Daí o conhecimento, as ideias e os ideais não serem coisas fixadas previamente ou guardadas para uso futuro, mas que nascem de atividades e experiências na solução de situações problemáticas e novas (KANDEL, 1963, pp. 30-31). O universo não é algo fixo; suas características são a novidade, mudança, adaptação, ajustamento e crescimento.

Quanto à mutabilidade categorial, o IPU evolui historicamente porque a vida não é estacionária, oferece, a cada instante, fatos novos, novas necessidades e novos conflitos<sup>7</sup>. Todavia, a estrutura valorativa do IPU é permanente<sup>8</sup>, embora a forma de valorar varie temporalmente e a cada geração. Qualquer teoria ou hipótese de trabalho para aprisionar a realidade de uma categoria jurídica precisa encontrar algo de permanente na forma, na estrutura ou no conteúdo, do contrário é incapaz de compreendê-la<sup>9</sup>. Se não houver um núcleo perene (refletido nas “regularidades sociais”), a própria mudança categorial é um caos inapreensível.

---

<sup>6</sup> Ao longo da evolução socioeconômica, “a sociedade civil tornou-se titular de meios materiais e de conhecimento técnico suficientes para produzir a satisfação de várias necessidades que, até então, eram relegadas ao âmbito de interesse público. Os recursos econômicos privados passam ser suficientes para os investimentos em infraestrutura necessários ao entendimento dos interesses coletivos, e a tecnologia que possui o setor privado não raro passa a ser mais eficiente e adequada do que a titularizada pelo Estado” (GABARDO; MOURA REZENDE, 2017, p. 299).

<sup>7</sup> “É da própria natureza da vida histórica e social que as circunstâncias e pressuposições relevantes mudem” (HOOK, 1964, p. 22).

<sup>8</sup> O núcleo imutável do IPU é o próprio valor atribuível ao governo das maiorias.

<sup>9</sup> “Em todo lugar encontramos a repetição. Se puséssemos à parte a repetição, o conhecimento seria impossível; porque nada poderia relacionar-se com a sua experiência passada. Também, pondo à parte certa regularidade da repetição, a medição seria impossível. Em nossa experiência, quando conquistamos a ideia da exatidão, a repetição torna-se fundamental” (WHITEHEAD, 2006, p. 49).

Enquanto houver um princípio vigente de um governo da maioria<sup>10</sup>, haverá um núcleo estável sobre o qual será construída a representação de IPU. Embora num governo majoritário, democrático, seja artigo de fé a defesa dos direitos das minorias, constituindo-se, por isso mesmo, em interesse público com enfático nível de qualificação, o IPU continuará a ligar-se, ontologicamente, ao interesse qualificado dessa maioria. Interessa-lhe que a minoria seja ouvida em debate franco e aberto, porque ela mesma (a maioria eventual) pode, em outras circunstâncias, se dissolver em minorias. Em ambiência democrática, maioria e minoria se intercambiam e se confundem - dependendo da matéria em discussão -, sendo, portanto, de elevado interesse público, que ambas sejam protegidas. Defendem-se os interesses legítimos da minoria, não pela minoria em si e suas inquietudes lançadas em largo fôlego, mas porque tais defesas, fruto de debates abertos, fazem bem à prevalência desse governo de maioria, é um elixir de longevidade da democracia. Ademais, o acolhimento dos interesses minoritários como IPU decorre de um mecanismo caro à democracia: a persuasão.

Não há um IPU natural, algo imanente ao estado de natureza, mas apenas como produto da sociedade civil, elaborado e forjado como um bem histórico, decorrente do entrechoque de mecanismos do processo democrático: debate, discussão e persuasão. A vontade e os interesses predominantes da sociedade são determinados, cristalizados, expressados e executados pela esfera política própria.

### *2.1 Cidadania e interesse público*

Os fins sociais são múltiplos e não há duas pessoas com as mesmas necessidades; os homens buscam os seus fins no plural, jamais visam a uma única finalidade, no singular. E visto serem vários os seus propósitos, assim também o será a estrutura da sociedade. Todavia, os homens (e seus interesses) separados pelas instituições econômicas, organizações religiosas ou tradições culturais podem ser novamente unidos através da cidadania – em que as pessoas estão no mesmo pé de igualdade, compartilhando os mesmos direitos e deveres fundamentais, e devendo a mesma lealdade ao Estado de Direito. É através da cidadania, compreendida de forma mais ampla possível, que os diversos interesses podem ser congregados no grande reservatório do “interesse público”, convertendo-o em elemento de vinculação dos grupos na sociedade.

A cidadania refletida na realidade social é, portanto, o ponto de estabilidade e de síntese do interesse público, além de ser um meio poderoso de difusão e de aprofundamento. A massa dos cidadãos é a depositária mais segura de seus próprios direitos e interesses (JEFFERSON, 1964, p. 49). Ademais, os males que fluem de uma

---

<sup>10</sup> “ A lei da maioria é a lei natural de toda sociedade humana (...). O primeiro princípio do republicanismo é que a *lex majoris partis* constitui lei fundamental de toda sociedade de indivíduos...” (JEFFERSON, 1964, p. 79).

opção cidadã são menos prejudiciais que os derivados do egoísmo de seus representantes políticos ou agentes burocráticos.

Cidadãos bem-educados, esclarecidos, instruídos e com uma inteligência social cultivada, percebem a natureza das dificuldades que os afligem e enfrentam as emergências com elevado espírito público e noção de comunidade, discriminando com maior acurácia os interesses públicos dos privados.

Democracia significa uma comunidade inteligente e informada, organizada em grupos de cidadãos sob uma base de vontades, de necessidades e de prioridades coletivas. Para dar realidade a esta situação devem funcionar instituições adequadas ao debate e aos conflitos ritualizados pelo diálogo, e principalmente, um sistema de amplo acesso à informação. Assim provido, “o povo não decide erradamente, a não ser que decida com afobação” (PAINE, 1964, p. 129).

Uma vez que os interesses dos indivíduos e grupos que constituem a comunidade entrem em conflito, o interesse ou bem público deve emergir de um processo de avaliação razoável, de ajustamento ou reconciliação, num processo em que todos os interesses recebam voz e representação públicas (HOOK, 1964, p. 52). O IPU não pode, portanto, ser justamente estabelecido, quando imposto arbitrariamente de cima por um regime governativo que não responde ao controle pelo processo democrático alavancado numa cidadania esclarecida e participativa.

O atributo de interesse público não é colhido apriorística e intrinsecamente. Não é um esquema conceitual apriorístico, autossuficiente e desapegado da realidade. Não é autorreferente, mas se ocupa da adequação ou da não adequação à realidade social. A questão é sempre a realidade: é a necessidade de oferecer resposta a ela, o mais sistematicamente possível, um corpo de proposições que provenha da observação e da análise, e que seja comunicável ou verificável. Todo IPU é, antes de tudo, a partir da fundamentação jurídica, essencialmente comunicável e verificável.

O sentido de IPU é con-sentido ou consenso, ou seja, deve ser compartilhado com a comunidade. O significado ou o sentido único, exclusivo para um só – seja representante do Estado, manager ou líder político – é, do ponto de vista lógico, uma literal insensatez, sem falar no caráter autoritário do juízo unilateralmente elaborado.

Como destaca E. Nicol (1953, pp. 303-304), todas as formas possíveis de significado lógico ou verbal requerem consenso; isto é, que aqueles que empregam as mesmas palavras consentem em identificar com elas uma realidade comum, sem a qual as palavras não teriam sentido: elas próprias seriam ininteligíveis. Então, sobre essa realidade comum, e identificada em comum pela palavra, elaboramos interpretações teóricas, em busca de um significado mais rigorosamente definido, ou seja, de uma univocidade mais estrita que permita uma melhor compreensão.

Causas concorrentes e entrelaçadas (necessidades, possibilidades, motivações, circunstâncias, tradição, herança histórica, imaginário, anacronismos e assincronismos sociais etc.) estão o tempo todo adicionando ou subtraindo elementos ao conteúdo do IPU, o que impõe uma evasão do contexto meramente linguístico ou lógico-semântico. Esta evasão ajuda a descobrir aspectos importantes do interesse público, em seu alcance conceitual, relacionando-o a outros cenários.

O IPU é, literalmente, o interesse ou a vontade do povo. Mas há povo? Segundo F. Karsten e K. Beckman (2013, p. 27), “o povo não existe. Há milhões de pessoas apenas, com milhões de opiniões e interesses”. Como extrair o IPU desse múltiplo e diverso *mare magnum* de interesses? Como sintetizá-lo?

Para realçar ainda mais a indefinição em torno do alcance de povo, num governo democrático, o “povo” que exerce o poder nem sempre é o mesmo povo sobre o qual se exerce o poder (MILL, 1963, p. 06). Além disso, a vontade do povo significa, na prática, a vontade da parte mais numerosa ou mais ativa do povo – a maioria, ou aqueles que conseguem fazer-se aceitos como maioria. Não há uma vontade ou interesse predominante do povo, enquanto totalidade, mas sempre vontade (e interesse) de uma parcela. Logo, em termos rigorosos, o IPU jamais será atribuído a uma totalidade.

Numa democracia, não é o povo que decide, mas sim a maioria das pessoas, às vezes nem isso (quase sempre, o interesse que se impõe é aquele defendido por um público ativo e ambicioso). Portanto, não haverá um interesse do povo, mas da maioria das pessoas que compõe esse povo. Como não é possível unanimidade em qualquer assunto humano, principalmente quando envolve milhões de opiniões e de interesses, o mote para trabalhar o IPU é maioria, ou até minoria. Mas o que define IPU na prática? É a quantidade (maiorias ou minorias) ou a qualidade intrínseca do interesse (moralidade e racionalidade)? Isso nos leva a uma luta conceitual entre o essencialismo e o pragmatismo.

O modelo de definição do IPU deve ser buscado num método plural que renda homenagens ao contextualismo. Não podemos aderir, neste esforço, a absolutos, seja a um absoluto pragmático ou a um absoluto teórico. A verdade, como sempre, situa-se no meio. Em boa verdade, a expressão IPU é considerada uma definição por si mesma. Pode parecer contraditório, mas “uma definição não define; o que define são os termos que executam esta função na definição” (FERRATER MORA, 1970, p. 172). Logo, as partes sintáticas componentes da expressão “IPU” (interesse + público) se autodefinem (e se autodefinem ostensivamente), derivando sua ampla compreensibilidade da execução prática (e razoável) do todo expressivo.

O IPU é objetivamente real, não importa o que se pense sobre ele, e deve ser realizado não porque se deseje, mas porque atende às necessidades transcendentais da sociedade, a partir de um grau de percepção adequado.

### 3. As origens autoritárias do Direito Administrativo

O surgimento do direito administrativo e de suas categorias peculiares (supremacia do interesse público, prerrogativas da administração, discricionariedade etc.) representou uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do antigo regime, em que o Estado era senhor absoluto: predominando as “razões de Estado” e constituído por um povo de “súditos” e não de “cidadãos”. O direito administrativo não surgiu da submissão do Estado à vontade do legislador (CARDOSO, 2021, p. 311), mas da prevalência absoluta dos interesses do Estado perante o administrado. Os ancestrais históricos dos modernos servidores públicos são os “cortesãos do soberano” (uma camarilha subserviente, cujos cargos eram adquiridos como favor, comprados ou herdados).

Rüdiger Griepenburg (1971, p. 216) expõe com maestria as origens autoritárias da função administrativa, inclusive como sustentáculo do antigo regime: ...em todas as partes nasce com o absolutismo uma burocracia que, junto com o exército de mercenários, constitui o máximo sustentáculo daquele. Os cortesãos do soberano (camareiro, marechal etc.) convertem-se em funcionários administrativos, ainda que sigam o serviço pessoal do soberano e não sejam considerados como funcionários públicos. Por encargo direto do soberano – revogável a qualquer momento – devem levar a cabo a pacificação do país, a arrecadação de impostos, tarifas e tributos, a administração da renda estatal e do soberano (não separadas), e o desenvolvimento da economia e do comércio (mercantilismo), com o fim de incrementar a riqueza do país e do soberano. A burocracia do absolutismo mostra já todos os sinais que Max Weber considera como característicos de uma moderna burocracia racional: um contínuo trabalho oficial, submetido a determinadas regras; delimitação de competências e cargos hierarquizados; preparo técnico especializado; separação dos funcionários e dos meios administrativos, e total ausência de uma transmissão por herança do cargo; constância escrita da administração; e sigilo oficial.

Nos primórdios, a Administração Pública, e por consequência o seu mecanismo essencial – o Direito Administrativo -, estavam a serviço do soberano. Todo o aparato conceitual, portanto, foi forjado para cumprir esse papel legitimador de um específico estado de coisas.

É sob esta perspectiva autoritária que esse ramo do Direito nasce e se desenvolve. E mesmo sob um Estado de direito democrático, em que há um claro deslocamento do debate jurídico do Estado (e seus interesses) para a pessoa humana, suas propriedades permanecem um tanto à margem das diretrizes ditadas por essa ambiência política, até porque o que é denominado hoje Estado de direito (*rechtsstaat*) é uma figura tardia e inacabada (RIGAUX, 2003, p. 308) do antigo Estado autoritário.

O Estado de Direito é fruto do antagonismo entre um direito que preserva liberdades individuais e um poder político que concretiza fins coletivos (HABERMAS, 2002, pp. 365-366). Neste contexto, remete-se esse “poder estatal” a uma origem “bárbara” e intocada pelo direito: à capacidade de dominação física pelo exercício absoluto do poder.

O poder absoluto do antigo regime não se submeteu por completo ao disciplinamento jurídico, antes foi o Direito que, ora se amoldou, ora acolheu as características do poder estatal. O Estado de Direito cresceu em torno do primitivo poder estatal. Seus mecanismos e categorias funcionais foram ajustados às exorbitâncias estatais. A “substância” do Estado corporificada no exército, na polícia e na burocracia, que alguns temiam e outros festejavam, manteve a tal ponto a aura de um poder essencialmente irracional e superior a todo o restante, que mesmo o pensamento menos conservador jamais logrou conceber a democracia de outra forma senão como uma soberania principesca invertida, transferida da cabeça do monarca para os pés do povo. Por isso a democracia continuou sendo, mesmo para seus defensores, um projeto estatista.

O direito administrativo surge no cenário das ideias políticas e jurídicas como um mecanismo para salvaguardar os interesses do Estado e do governante (quando ainda havia uma confusão absoluta entre Estado e governante), em um momento em que ainda não se reconhecia direitos do indivíduo aos quais o próprio imperador/rei/monarca fosse obrigado a respeitar. A liberdade, então, era uma graciosa concessão do soberano.

A Administração Pública moderna é um legado do antigo regime, da monarquia de origem divina, da onipotência dos reis. E permanece sendo um corpo, quase diria um exército, que tem espírito e interesses particulares (LABOULAYE, s.d., p. 81). Tem leis, tribunais, privilégios que a põem fora e acima do direito comum.

Este resquício autoritário antigo ainda alimenta uma desconfiança estrutural em relação à Administração Pública e seus muitos privilégios, justamente porque ela reproduz e reconstitui o Estado antigo sob forma suavizada (e camuflada) em diversos ângulos de sua atuação.

O ato administrativo, por exemplo, com suas propriedades peculiares, como presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade, exigibilidade e autoexecutoriedade, ingressa no Direito Administrativo como um átomo incapaz de se unir a outros e com solene desprezo pela condição do administrado.

O objetivo, ao se revisitar a estruturação conceitual do interesse público, não é enfraquecer o Estado e seus legítimos interesses, mas fortalecer o indivíduo e a sociedade civil, partícipes indispensáveis na saúde política de uma nação.

#### 4. Conceito jurídico indeterminado

A forma de captar o IPU não se dá nunca em estado de pureza, nem se pode capturar em moldes práticos e fechados, independentemente das determinações históricas, sociais e políticas. É uma categoria afetada, essencialmente, pelo tempo, pela história e pelo imperativo moral dos fatos, rebelde a solitários esquemas abstratos apriorísticos. As relações despertadas pelo IPU não podem ser isoladas e tratadas em abstrato, por seus méritos próprios ou por eventual interesse intelectual, senão pelo interesse vital que apresentam.

A realidade é infinitamente mais rica que qualquer expressão linguística ao nosso alcance. A riqueza e diversidade da realidade social que o conceito de IPU tenta aprisionar, não o converte em conceito jurídico indeterminado, como admite a quase totalidade da doutrina. Na verdade, a categoria “conceito jurídico indeterminado” parece-nos uma contradição essencial à ciência jurídica que tem na tarefa de traçar limites seu principal atributo. E “traçar limites” ou “compartimentalizar a liberdade” talvez seja a missão mais clarificadora que possa existir, incompatível com qualquer nível de indeterminação.

O fim último do Direito, sua *raison d'être*, é estabelecer limites e criar uma ordem de convivência humana, não alimentar a desordem e a indeterminação de condutas (por puro amor à tradição). Há uma inafastável essência ordeira e delimitadora na criação das normas jurídicas, o que, muitas vezes, é conspurcada por tradicionais métodos hermenêuticos.

O grande pecado intelectual do jurista moderno é conceber, admitir e desenvolver conceitos jurídicos indeterminados, em clara afronta à essência mais característica da ciência do Direito. Esta categoria conceitual se encerra dentro de certos erros metodológicos que lograram “fazer escola”. Pior que a arbitrariedade na manipulação de tais conceitos, verifica-se aqui o descuido inveterado que permite a contaminação do pensamento com resíduos trazidos por uma tradição acrítica e com noções lógicas recolhidas do solo pouco lisonjeiro do mimetismo dogmático. É o maior desserviço prestado à arte de aplicar a lei. Calha aqui, a crítica de Brutau (1977, p. 34): “Os juristas herdaram a atitude medieval de considerar os conceitos, as abstrações, como algo de mais real que os fatos concretos e as coisas da vida”.

Sustentar categorias conceituais nebulosas ou porosas dentro do Direito (instituição humana vocacionada a estabelecer limites e, portanto, clarificar) é grave inconsistência lógica. É como construir largos canais por onde não correrá água alguma. São os dados físicos, biológicos, psicológicos, sociais, econômicos, políticos, culturais etc., que servem de base às concepções jurídicas. Quando o Direito adota, no caso específico do IPU, um conceito jurídico indeterminado, na verdade, incide não apenas em “grave inconsistência lógica” (pelo confronto com sua essência institucional), mas testemunha profunda ignorância dos dados múltiplos

provenientes de fontes diversas que constituem, em leitura hermenêutica, as “razões de interesse público”.

Posto que são esses múltiplos dados extraídos ou fornecidos pela realidade que servem de base às construções jurídicas, não é possível que as construções da doutrina jurídica moderna sejam indiferentes aos progressos realizados no conhecimento de tais dados. A indeterminação dos padrões aferidores ou das razões sintetizadoras do IPU só faz sentido quando esses dados não são conhecidos e não são desenvolvidas técnicas jurídicas para dominá-los.

De outro lado, não se pode esquecer das origens autoritárias do direito administrativo e, por consequência, de muitas de suas categorias conceituais forjadas sob o domínio de tal elemento histórico (vide item 3). Diante dessa evidência histórica, as “razões de interesse público”, engendradas sob o manto do conceito jurídico indeterminado, facilmente convertem-se em “razões de Estado” (ou até em “razões particulares”). Há também por conta dessa origem obscura do ramo administrativista, é preciso admitir, um excesso de credulidade em relação aos saberes ou dogmas oficiais.

Uma determinada forma de pensamento consagrada e ungida por múltiplas autoridades ao longo da história, parece colocar os investigadores atuais ou futuros numa espécie de hipnotismo coletivo, capaz de embotar, por completo, suas faculdades críticas; capaz, inclusive, de conferir um grau extraordinário de coerência e de lógica a uma construção ilusória, em que os resultados são, aparentemente, concordantes, harmônicos e se corroboram mutuamente.

Isto nos remete a uma clássica e sábia advertência de Thomas Paine (1964, p. 03): “O longo hábito de não pensar que uma coisa seja errada lhe dá o aspecto superficial de ser certa, e ergue de início um terrível brado em defesa do costume”.

A funcionalidade alcançada com esta categoria conceitual intervém como fator favorecedor do nascimento e da propagação do erro metodológico, num processo contínuo de simplificação abusiva. Não alcançado o desenho justo do IPU busca-se um bode expiatório cuja suspeição é mais evidente: a indeterminação jurídica. Mas, apenas com inconsistências lógicas e ilusões produzidas por elevado respeito à tradição dogmática pode-se justificar a inclusão do IPU na classe dos “conceitos jurídicos indeterminados”.

O conceito é uma síntese de ideias, obtida por abstração da realidade concreta. Os fatos estão literalmente concretos (juntos, misturados) com outros fatos, e esta relação ou correlação de uns fatos com outros é o que põe de manifesto as ideias abstratas, as concepções gerais (NICOL, 1961, p. 10). A correlação factual gera o padrão conceitual e as ideias gerais sobre determinado estado de coisas. As ideias gerais seriam, pois, o concreto (composição) dos fatos: como o cimento que confere unidade e resistência conjunta ao material de pedras soltas que são os supostos fatos

isolados. O conceito de IPU, portanto, não decorre da ideia solta, nem tampouco do fato isolado, logo sua função não é de indeterminação.

Soa coerente dizer que apenas no mundo da letra impressa, e não no da autêntica realidade onde conflitam os interesses humanos, é que se pode falar de interesse público ou direitos subjetivos subsistentes em si mesmos. É o confronto com a realidade múltipla, diversa e conflituosa que torna problemática a delimitação mais precisa possível de IPU, que propriamente seu contexto semântico ou normativo. Não é demais ressaltar que as normas ou concepções jurídicas nunca são o único princípio estruturador de um ambiente político. Como valor, o IPU “precisa ser descoberto experimentalmente” (SCHNEIDER, 1964, p. 18), invadindo outros campos de conhecimento que não apenas o Direito. Pelo ponto de vista monoclar do Direito, o conceito, será, não apenas indeterminado, mas absolutamente insuficiente para representar a realidade.

Não é o conceito que conforma a realidade, mas a realidade que confere o conteúdo do conceito, reproduzindo no conhecimento o próprio processo imanente ao real. Este é o método de realização dos conceitos. E como ela – a realidade social – é movediça e mudadiça, o conceito correspondente será sempre provisório e histórico, não indeterminado. Definitivamente, não se pode confundir a provisoriedade do conceito com indeterminação. Eventual grau de indeterminação pode recair sobre os padrões da realidade social, em suas unidades de composição e a forma de percepcioná-las, não sobre o conceito que tenta aprisioná-la num momento fugidio ou sobre os fatos contextualizados. Tudo é discutível, menos os fatos. De certo modo, aplica-se aqui, com as devidas transigências metodológicas, o princípio da incerteza de Heisenberg (o observador e seus meios cognitivos – ou perceptivos – afeta o objeto observado, modificando-o).

A realidade vital é múltipla, diversa e variada. A multiplicidade gera uma infinidade de sentidos, a multivocidade ou polissemia. A univocidade é obtida no plano uniforme abstrato e lógico, pelos juízos teóricos apriorísticos, pois na ordem concreta, as coisas e os objetos são multívocos, polissêmicos e multirrelacionais. Logo, o parâmetro teórico precisa completar-se com outras determinações reais, para saber em que sentido é empregado um específico símbolo verbal.

Eventual imprecisão ou indeterminação do conceito jurídico de IPU não decorre intrinsecamente da expressão normativa, mas das circunstâncias de fato que servem para prová-lo e dar-lhe concretude. É, pois, pela complexidade da vida social e dos interesses que se entrecruzam nela que fazem da valoração do IPU um trabalho fastidioso e indecifrável. Ademais, não compete ao Direito ser instrumento de imposição a todos os grupos sociais de uma unidade de interesses. Ele traça os limites, mas o conteúdo é fornecido pela própria sociedade através de instrumentos adequados e próprios ao sistema democrático.

Como diz Morris R. Cohen (1956, p. 398): “A lei deve equilibrar os interesses; mas carece de uma escala científica para medir o peso de interesses conflitantes ou qualquer outro meio de reduzi-los a algum denominador comum”.

Quando o aplicador do Direito se aproxima de questões e interesses sociais deve renunciar à esperança de ser guiado por um conhecimento genuíno e matematicamente preciso. Nesta equação, não entram apenas variáveis objetivas e quantificáveis, mas também aspectos políticos, morais, culturais, circunstâncias acidentais etc. Todavia, à míngua de uma categoria jurídica ou de um núcleo conceitual mínimo, a sociedade pode se converter num mero agregado convulso de interesses discordantes, sem outra coesão que não de pautas autoritárias impositivas.

O Direito e, paralelamente, seus conceitos, categorias e institutos, não existe completamente separado dos fatos em que cobra realidade e se perfaz enquanto instituição humana. E com este perfil é “um instrumento para alcançar a solução justa dos interesses em conflito, para o que é indispensável, antes de mais nada, reconhecer e delimitar os fatos de que brotam a fim de se lhes atribuir determinadas consequências” (BRUTAU, 1977, p. 160). O reconhecimento e a delimitação dos fatos são o grande desafio para garimpar o IPU, e não propriamente seu apriorístico recorte conceitual.

Por isso, para nós o IPU não é um conceito descritivo nem tampouco juridicamente indeterminado, mas operacional: não designa uma realidade definida e inconfundível da vida social, mas pretende encontrar um padrão razoável para a concretização dos interesses adequados, no universo jurídico-político. É um conceito composto e trazido à vida a partir de unidades reais – unidades de determinação -, submetidas a uma síntese de compreensibilidade. E esta compreensibilidade ou apreensão não pertence ao raciocínio puro (lógico-formal, tipicamente jurídico), não corresponde ao *esprit de géometrie*, mas sim ao espírito de sutileza destilado a partir dos fatos fornecidos pelo mundo real, talvez até simplesmente pelo *bon sens du boulanger* (“o bom senso do padeiro”). Afinal, quem mais entende de temas carregados de interesse público como segurança pública, desemprego, falta de educação, falta de assistência médica, por exemplo, senão os cidadãos que, sucessivamente, sentem medo na rua, amargam o desemprego, não têm acesso a uma educação de qualidade para os filhos ou dedicam incansáveis horas nas filas de hospitais para receber um atendimento sofrível. São os que sofrem, diretamente, os efeitos maléficos das ineficiências e das insuficiências públicas, aqueles que mais sabem oferecer um diagnóstico sobre onde está o medular interesse público.

Neste aspecto, o ensinamento de Thomas Paine (1964, p. 129) é verdadeiramente eloquente: “Quando os problemas públicos são franqueados ao debate, e é livre o juízo público, o povo não decide erradamente, a não ser que decida com afobação”.

O homem é um “animal de realidades” (inserido no singular, no contingente e no mundo de circunstâncias concretas) e um “avaliador... que sabe distinguir a verdade e o erro, a honestidade e a falsidade, a beleza e a fealdade, a justiça e a injustiça, o amor e a crueldade” (GREENE, 1963, p. 69).

Assim, quando o entorno de problemas sociais lhe é exposto de modo transparente e honesto, ele tem a capacidade de avaliar e julgar com plena razoabilidade. O cidadão que sofre na base da pirâmide social os efeitos da ineficiência do poder público é um “especialista em assuntos gerais” (assuntos gerais mais vitais, que tocam de perto as condições existenciais mínimas), e desenvolve o relevante papel de um “crítico autorizado”, podendo ser bastante funcional na definição do interesse público, desde que se situe em um nível social (através de mecanismos democráticos talhados para alcançar consenso como audiência pública, consulta pública, iniciativa popular, plebiscito, referendo, *recall* etc). Definição esta que se dá por síntese dos interesses envolvidos, que na representação política ocorre por uma troca de energia bem peculiar: na base, os cidadãos representados, por um lado, ministram a energia do poder (*potencia societatis*), e recebem dos governantes, de outro lado, essa mesma energia transformada em serviços de interesse público.

O senso comum do cidadão, assim enquadrado, é então mais sagaz, em sua ingenuidade tecnocrática, que as percepções dos órgãos burocráticos competentes para captar e aplicar os padrões de IPU. Assim, enquanto conceito operacional e representativo do real bem-estar dos cidadãos, o IPU há de ser analisado e avaliado, principalmente, pelo grau de sua adequação à sensibilidade cidadã e por seu valor de uso, dentro de um programa prático.

Dizer que o técnico burocrata pode definir IPU sem consultar, pelos meios legítimos, o saber vívido de uma cidadania esclarecida, carece de realismo; não se ajusta aos fatos reais nem aos objetivos desejáveis de uma solução prudente, pragmática e responsável. Da mesma forma, como um só homem não pode administrar algo tão vasto e complexo como o governo de um Estado, também não é minimamente razoável que um técnico ou grupo de técnicos possa, num agir solitário, extrair e definir o interesse público de uma sociedade. Mesmo um estadista ou tecnocrata dotado de uma habilidade intelectual ímpar, não reuniria condições para condensar sabedoria e moralidade universais superiores.

Como ressalta Thomas Sowell (2011, pp. 37-40), se ninguém tem nem sequer 1% do conhecimento atualmente disponível, sem contar a vastidão de conhecimento ainda por vir, a imposição, de cima para baixo, de noções estimadas pelas elites, por estarem convencidas da superioridade de seu conhecimento e de suas virtudes, é uma fórmula certa para o desastre (...). Para aqueles que detêm 1% do conhecimento em uma sociedade, conduzir ou controlar os outros 99% é tão perigoso quanto absurdo.

Quem define ou cria o IPU, dentro de um contexto prático e fático, é a comunidade com suas necessidades, prioridades e desejos vitais e, de outro lado, quem o capta e o aplica, em seus refinamentos técnicos e desdobramentos práticos, são as autoridades públicas encarregadas do governo político no uso de meios democráticos à disposição (verdadeiros mecanismos de promoção de testes empíricos). É um modelo de variação bidimensional e de estruturação vertical, consoante lição de Schneider (1964, p. 62): “A estrutura moral de uma comunidade cresce do chão para cima e não das autoridades para baixo”.

O conceito operacional do IPU nos oferece um mapa moral (e mental) para a devida adequação dos fatos, de modo a encontrar na sociedade seu contexto e precípuo campo de operação. É um conceito “por inspeção”, ou seja, um conceito que adquire significação através da referência a dados diretamente apreensíveis. Quando se admite o IPU como conceito jurídico indeterminado, implicitamente, autoriza-se sua manipulação de modo arbitrário, ajustando-o, eventualmente, às contraditórias pressões dos interesses particulares ou às imperiosas “razões de Estado”.

## 5. Gradações e modalidades de interesse público

Há, no ordenamento jurídico, várias gradações e modalidades de IPU. A Constituição, por exemplo, traz o “excepcional interesse público” (CF, art. 37, IX) e o “interesse público relevante” (CF, art. 57, § 6º, II). A Lei de Licitações faz referência a “relevantes razões de interesse público” (art. 5, *caput*) e a “razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento” (art. 78, XII).

Essas gradações implicam sutis mudanças semânticas e de sentido. Quando a norma forja um “interesse público relevante” parece criar, paralelamente, um “interesse público não relevante” ou que, ponderados os interesses do momento, cede espaço a um interesse momentâneo mais relevante. A conclusão, portanto, é que não há uma categoria fixa de “interesse público relevante” e seu antípoda “interesse público não relevante”, mas apenas um IPU mais relevante diante de um fato concreto (relevância tópica). O que, de igual modo, ocorre com a modalidade “excepcional interesse público”.

Em determinada decisão pública de qualquer natureza, a expressão “interesse público” não requer outras com o fim de alcançar seu pleno sentido. Sempre predominará, diante das necessidades públicas, o IPU mais relevante a solvê-las.

A rigor, a Constituição não precisaria criar uma categoria tópica de “IPU relevante”, pois caberia ao aplicador, após devido sopesamento dos interesses confrontados (ou “ponderação categórica dos interesses” – Rigaux, 2003, p. 323), decidir qual IPU seria mais relevante, diante de um caso concreto. Na prática, é isso o que ocorre, independente da referência constitucional. Diante de um valor ameaçado (vida, liberdade, segurança, saúde etc.), o IPU pode assumir diversas formas para se ver

concretizado da melhor forma possível, preservando o que for mais relevante no momento.

Como já dito linhas atrás, o modelo de definição do IPU em suas diversas gradações ou modalidades, assumidas normativamente, deve ser buscado num método plural e contextual, numa espécie de *compreensão contextualista* (não “circunstancialista” ou casuística, por óbvio). Pode não ser alcançado dentro do contexto C, mas há possibilidades de que resulte no contexto C<sub>1</sub> – em que C<sub>1</sub> inclui C – ou no contexto C<sub>2</sub> – onde C<sub>2</sub> inclui C<sub>1</sub> – e assim sucessivamente. Se não forem suficientes os contextos semânticos e jurídicos, pode-se recorrer a outros como os sociais, culturais, políticos etc. Todavia, ainda supondo que este contextualismo generalizado não ofereça dificuldades – o que na prática não é nada óbvio – uma gama de princípios (ponderação de interesses, razoabilidade etc.) pode ser utilizada para dar números finais à questão.

Fato é que não há um critério único e relativamente simples para determinar o significado, o sentido e o alcance de IPU, principalmente quando lhe são agregadas múltiplas gradações e sutilezas. A membrana do conceito jurídico do IPU é tão fina que permite uma grande soma de casos de osmose provenientes de fonte lídima: a sociedade. É possível, no entanto, elencar alguns conteúdos substanciais:

1- Produção do maior bem para o maior número ou a maior felicidade do maior número (princípio da maior felicidade). Máxima utilitarista implícita nas expressões “bem-estar geral” ou “bem comum”;

2- Decisão que produz efeitos desejáveis quando posta à prova (premissa pragmática). Os critérios utilizáveis são baseados na experiência e na prática. Os resultados benéficos são a prova cabal do IPU atendido;

3- Proveito social: assegurar o máximo bem-estar da sociedade, atendendo a dignidade e a felicidade do maior número possível de seres humanos.

Por outro lado, pode-se indicar o que, por exclusão, não é IPU (WHEELER, 2006): 1- interesses privados de um indivíduo ou de indivíduos em particular; 2- interesses pessoais do tomador de decisão (incluindo os interesses de membros de suas famílias diretas, parentes, parceiros de negócios, etc.) podem potencialmente entrar em conflito ou podem ser razoavelmente vistos em conflito com o cumprimento imparcial de seus deveres oficiais; 3- curiosidade pessoal, ou seja, aquilo que interessa saber, aquilo que gratifica a curiosidade ou apenas fornece informação ou diversão (a distinguir de algo que interessa ao público em geral); 4- opiniões pessoais - por exemplo, os pontos de vista políticos ou filosóficos do tomador de decisão, ou considerações de amizade ou inimizade; 5- interesses paroquiais, isto é, os interesses de um grupo pequeno ou estreitamente definido de pessoas com quem o tomador de decisão compartilha um interesse ou preocupação; 6- interesses político-partidários.

## 6. Concepção econômica de interesse público

“Interesse público”, “bem comum” ou “interesse geral” é tido como generalidade adaptada a uma narrativa justificadora. Não é um conceito evidente por si mesmo, nem se impõe pela simples autoridade formal. A sua verdade essencial não fica fora do alcance da experiência, pois suas consequências devem conformar-se com os fatos sociais. Sua índole é mais moral que mesmo econômica ou jurídica.

Um exemplo prático presta-se para melhor explicitar o caráter moral (ou não econômico) do interesse público. Suponha-se que um empreendimento imobiliário precisa abater uma ramalhuda e secular árvore para levar adiante um projeto de revitalização urbanística de uma área urbana degradada. A dita árvore, por ser um patrimônio histórico da comunidade, reunindo memórias de múltiplas gerações, desperta uma relação afetiva com os moradores locais, além do aspecto de preservação ambiental em si. A sociedade movimenta-se e impede, mediante protesto, o abate da árvore. A decisão final de manter íntegra a árvore, em prejuízo do projeto e dos custos econômicos envolvidos, reafirma que nem sempre o aspecto monetário coincide com o interesse público, nem lhe é determinante. No caso específico, variáveis estranhas ao apelo econômico, forjaram o interesse público.

Para o liberalismo econômico, o “interesse público” estaria do lado do empreendimento imobiliário, pelas vantagens urbanísticas – progresso, melhores condições de vida, geração de empregos, aumento do lucro etc. - que traria para o empreendedor e a comunidade, mas para o princípio republicano, que põe em destaque o cumprimento do dever público e do IPU como pano de fundo de todas as ações<sup>11</sup>, o interesse geral situa-se em ângulo contrário ao interesse liberal.

No caso específico, as coisas necessárias e importantes para a comunidade – memórias, sentimentos, emoções, vínculos afetivos com a árvore, etc. -, soam quase intangíveis e desprovidas de importância para a concepção liberal/capitalista. Isso ajuda a provar que não é a estrutura econômica da sociedade, a verdadeira ou única base de onde emerge o legítimo interesse público. Processos sociais, culturais, morais e espirituais, antes dos aspectos materiais, econômicos ou de conveniência imediata, condicionam também os interesses da vida em geral e ajudam a forjar as categorias dignas de proteção social, política e jurídica.

A supremacia do interesse público não se materializa apenas por motivos ou razões de índole econômica ou de conveniência imediata. Nem tudo que é antieconômico é contrário ao interesse público. Vida, liberdade, segurança, felicidade, saúde, educação, justiça, são valores que, situados na mais alta hierarquia dos interesses

---

<sup>11</sup> Para a tradição liberal, o principal mote está no espaço privado, enquanto para a tradição republicana, o espaço público é o lugar das virtudes, do processamento do bem público.

(gozando, inclusive, de ampla e definitiva proteção constitucional), não são passíveis de serem precificados ou quantificados em valores econômicos.

Veja-se um exemplo fornecido por Daniel Sarmiento (2007, pp. 81-82), um caso em que a Administração quisesse proibir a realização de uma manifestação no centro de uma metrópole, sob o argumento de que ela comprometeria gravemente o trânsito de vias importantes, invocando, para tal fim, a supremacia do interesse público sobre o particular. Talvez, a maioria das pessoas daquela comunidade até apoiasse a medida, por não se identificar politicamente com os objetivos da manifestação, e sentir-se prejudicada por ela nos seus interesses mais imediatos. Mas, decerto, a leitura mais adequada do interesse público seria aquela que prestigiasse em primeiro lugar não as conveniências do trânsito de veículos, mas sim a relevância do exercício da liberdade de reunião para o bom funcionamento de uma sociedade democrática. Portanto, aqui, a rigor, não existia conflito, mas convergência entre os interesses públicos e os direitos fundamentais.

Na comunidade humana, o econômico ocupa um lugar básico, mas subordinado em hierarquia vital e moral, como o corpo humano e a natureza biológica são básicos, mas não preeminentes, na estrutura unitária da existência individual (NICOL, 1953, p. 247). A sociedade, portanto, não se restringe a uma concepção econômica ou material.

Interesse público guarda, incontestavelmente, um predicado moral baseado na palavra “bom”. E para que a linguagem moral tenha um sentido ou, melhor ainda, para que possa ser funcionalmente adaptativa, ‘bom’ deve significar ‘bom para todos’ (CELA-CONDE, 1999, p. 68). Nenhuma moral na sua origem pode fixar um significado de ‘bom’ como ‘somente para mim’ e ser, ao mesmo tempo, útil para transmitir informações adaptativas relativas ao meio.

## **7. Interesse público como justaposição de interesses particulares**

É uma evidente violação de linguagem designar “interesse público” como a simples junção ou justaposição dos interesses particulares (sejam primários ou secundários). A acumulação de interesses particulares com uma fé cega em que acabará por surgir o IPU quando o cúmulo for suficientemente alto, só pode qualificar-se de ingenuidade, equiparável a ter-se um mero agregado de indivíduos como sociedade ou comunidade.

O todo não pode ser reduzido às suas partes, nem guarda semelhança com a adição de suas partes. O conjunto é o único a decidir sobre o sentido de seus componentes, não o contrário (BRONOWSKI, 1977, p. 145). A redução de uma sequência às partes que a compõem não é uma explicação suficiente para a sua totalidade. Uma obra literária, por exemplo, não se restringe a uma superposição das letras do alfabeto. O todo é superior à soma das partes separadas, ou seja, para o cenário em análise não

basta somar ou empilhar os milhões de “interesses particulares” para alcançar o desejado “interesse público”.

O ponto de vista individualista interrompe o desenvolvimento social em todos os pontos. Por que um homem sem filhos deveria pagar impostos pela educação das crianças de outras pessoas? Por que os ricos e inocentes deveriam pagar por abrigos e prisões melhores para os pobres e culpados? Por que aqueles que não utilizam parques públicos e *playgrounds* públicos devem pagar por eles em impostos? Para o individualista, a tributação acima do necessário para o bem-estar individual é uma agressão aos seus direitos e uma restrição de seus poderes.

Qualquer conceito inspirado pela democracia e seus valores se torna absurdo ou pior quando submetido a uma interpretação estritamente individualista. Diz o filósofo mexicano Eduardo Nicol (1953, p. 12), que “o comum dos homens não ama o bem comum”. De fato, como o indivíduo, afundado em suas buscas egoístas e sem qualquer laço comunitário, pode ser um juiz do interesse público? Não é o IPU uma totalidade de partes autônomas e atômicas, mas uma “totalidade de coalizão” ou “de síntese”, em que os interesses se fundem num todo abrangente, coerente e diverso. A força do IPU não está no número ou na quantificação, mas na unidade.

Ao se insistir nesta linha de entendimento – justaposição dos interesses - é forçoso reconhecer, como o fez E. P. Herring (*apud* WALDO, 1961, p. 147), que o IPU não passa de uma ficção. Uma análise realista mostra uma multidão de interesses particulares lutando para alcançar predomínio e criando um mar revolto em que o IPU é totalmente posto em segundo plano.

Os limites do interesse público são muito mais vastos do que as fronteiras estabelecidas pelos diversos interesses paralelos, setoriais ou fragmentados de grupos sociais<sup>12</sup>. As forças que compõem uma comunidade se desintegram ou se dissolvem quando cada uma busca só seu bem próprio, e aspira predominar, confundindo o bem privado (ou grupista) com o bem comum (NICOL, 1953, p. 242) ou público.

Interesses particulares amontoados, por mais legítimos que sejam e mesmo sendo interesses democráticos representados pelo número, não podem ser recobertos com o prestígio de palavras nobres, resultando, por simples operação aritmética, em IPU. A vida civilizada começa quando o homem (com seus interesses - e necessidades - particulares) renuncia à satisfação integral, dado que, se totalmente irrefreados, os instintos seriam um obstáculo incontornável à vida em sociedade (GORDON, 2018, p. 252). Logo, por decorrência lógica, se não existir um padrão além

---

<sup>12</sup>“No mundo contemporâneo, precisamos aceitar o fato de uma fé comum ser uma realização, não um dom. E, para que transcenda os interesses parciais e limitados de qualquer grupo, uma definição aceitável do bem-estar público precisa incluir também os interesses legítimos de todos os grupos” (STANLEY, 1963, p. 225).

da justaposição dos interesses particulares para definir IPU, só restará o caos coletivo derivado de uma equação matemática insolúvel.

É preciso ponderar, todavia, que “embora não exista algo que se assemelhe à harmonia pré-estabelecida entre o interesse geral e o interesse particular, e embora o particular muitas vezes tente, egoisticamente, derrotar o geral, o bem-estar geral é impossível sem muitos bem-estares particulares, parciais e especiais” (CAHN, 1963, p. 93). Pode, às vezes, resultar de uma espécie de síntese, não propriamente de uma justaposição ou empilhamento quantitativo; uma síntese de interesses, cuja irradiação se projete em todas as direções para benefício da sociedade inteira.

Este processo de síntese e de diferenciação (“processo diferenciador”), faz surgir o diferente do semelhante, cria a diversidade da unidade e o heterogêneo do homogêneo. Em suma, os indefectíveis e múltiplos interesses particulares resultam, por um processo diferenciador e progressivo, em IPU.

O trânsito dos interesses particulares para o IPU é lei fundamental a todo progresso social. Romper a estática da órbita individual e egoísta, rumo ao bem geral da sociedade é comparável ao desenvolvimento do idioma que “começa por estar formado exclusivamente de exclamações e que, pouco a pouco, se complica e cria termos distintos para cada noção, cada nuance de uma ideia ou de um sentimento” (ROSTAND, 1971, p. 142).

Há aqui a necessidade de se fazer uma distinção essencial dos interesses particulares em: primários (IPP) e secundários (IPS). Os IPP's são aqueles que existem em estado puro e bruto na sociedade, imanentes à própria condição do ser humano em sua luta existencial constante (desde o nascimento até à morte). Os IPS's são aqueles já sujeitos a um processo de diferenciação e de organização que os leva a um grau de sedimentação maior que os primários. Os grupos de interesses, de pressão, forças socioeconômicas, partidos políticos, sindicatos, cooperativas e as associações diversas são exemplos dessa categoria. Os interesses aqui reunidos já têm um nível de irrevogabilidade e de irreversibilidade relativamente incompatível<sup>13</sup> com posterior reajuste para uma categoria mais abrangente. São agregados que, muitas vezes, nascem, desenvolvem-se e morrem à margem do IPU, uma vez que se submetem a diversas subordinações e, virtualmente, a lealdades rivais; mas, em certas circunstâncias conseguem atingir o nível de interesse superior ou funcionar como canal de sua expressão (os partidos políticos, por exemplo).

Os IPP's apresentam maior flexibilidade para assumir os fins do IPU (são plásticos e favoráveis ao todo), abertos ao convencimento racional e às renovações culturais; enquanto o IPS's revelam certa “teimosia” (não são tendentes ao todo) em submeter-se ao processo diferenciador e de síntese que produz o IPU. São interesses já vinculados a setores sociais, políticos ou econômicos, especializados numa defesa

---

<sup>13</sup> Não falamos de uma incompatibilidade persistente, mas relativa.

firme ou até intransigente (por “meios morais ou imorais” – Jimenez de Parga, 1971, p. 483), diferentemente dos IPP’s que levam em si a espontaneidade e todas as possibilidades (todas as plasticidades) de adesão ulterior ao IPU. Aqui jaz a importância da distinção sugerida: a maior ou menor flexibilidade dos interesses em jogo em se converter (ou aderir), mediante processos de esclarecimento, de debate e de persuasão, em IPU.

Os grupos e os poderes de fato que compõem os IPS’s são, em regra, solidamente organizados e com suas correspondentes clientelas que, sectariamente, podem desfigurar o autêntico perfil da vontade nacional e, portanto, o interesse público. Condicionam e orientam as decisões políticas e a opinião pública; esta, ao invés de representar a opinião global da sociedade (e seus interesses superiores), não é outra coisa que a voz dos interesses mais poderosos ou das mais fortes combinações de interesses – muitas vezes, operando “entre cortinas”.

É preciso uma vista d’olhos na Constituição, que ao referir-se à dignidade da pessoa humana como princípio informador de todo seu texto (é ainda o laço mágico que ajuda a compreender a essência constitucional<sup>14</sup>), privilegia, claramente, a *democracia de indivíduos* em face da *democracia de grupos*. Logo, nosso texto maior propende, em princípio, a extrair o IPU dos IPP’s que propriamente dos IPS’s.

A distinção, todavia, só vale como recurso analítico, pois o que constitui IPU é, precisamente, a síntese composta por todos esses interesses, às vezes por alguns deles, a depender das narrativas e dos procedimentos para alcançar consenso. Esquecer ou infravalorar, de uma parte, as dimensões sociais e morais de todo IPU, e colocar em segundo plano, de outra parte, os IPP’s e os IPS’s, é oferecer também uma imagem incompleta do cenário de onde será extraído o conteúdo mais puro possível de interesse público.

Estabelecida esta necessária distinção entre os interesses particulares, resulta importante, como forma de continuar a argumentação pretendida neste item, distinguir interesses particulares – globalmente considerados – e IPU’s. Os primeiros são aqueles retidos pelos indivíduos, após integrar a sociedade e em que o “poder de executar é tão perfeito no indivíduo quanto o próprio direito” (PAINE, 1964, p. 78). Os segundos são aqueles confiados ao bem comum pois embora sejam perfeitos no indivíduo, é “deficiente o poder de os executar” (PAINE, 1964, pp. 78-79). Por não poder ser garantidos pelo indivíduo, esses interesses ou direitos<sup>15</sup> são depositados na comunidade e valem-se do braço forte da sociedade (e de suas instituições) para receber a devida proteção.

---

<sup>14</sup> Um estudo realista da Constituição começa e termina sob o influxo luminoso da dignidade da pessoa humana, fazendo dela uma “Constituição Cidadã”.

<sup>15</sup> “O direito não protege a vontade, mas o interesse... não há direito sem interesse. (...) O direito é o interesse juridicamente protegido ou garantido” (CAMPOS, 1961, pp. 17/22).

Essa especial abordagem – “IPU como justaposição de interesses particulares” – remonta ao pensamento hegeliano (CHATELET, 1962, p. 95), em que o interesse de todos coincide com o interesse de cada um, no qual a vontade individual quer o que é objetivamente racional e razoável. É a síntese do Estado racional (e da *razão objetivada*), ou seja, uma organização política sutil em que a unidade necessária do poder se concilia harmoniosamente com a diversidade dos elementos que compõem a nação (individualidade e princípio social). Acreditar nesta ideia constitui uma espécie de voto piedoso dado à natureza humana, um retorno à “ingenuidade idealista”.

Esta noção hegeliana leva em consideração o homem acabado e fixado de modo imaginário (o homem-racional), não o homem em real processo de desenvolvimento (o homem-apaixonado ou o homem-empírico), existindo em condições determinadas e concretamente observáveis. Acolhe a ideia de a sociedade ser composta apenas de indivíduos sensatos e razoáveis, quando, na prática, a métrica é bem outra, bem menos angelical.

Num ambiente político republicano, o interesse público encontra, pelos menos, dois caminhos para se revelar: primeiro, o é intrínseca e primariamente público, geral e comum, porque não está sob nenhum domínio privado, senão de toda a sociedade, em cujo cenário imediatamente é ordenado; segundo, é interesse público apenas secundariamente e como por redundância, mas imediatamente é interesse particular, porque sob o domínio de pessoa privada e sob sua órbita se ordena imediatamente. E este se diz interesse público, ou porque a república tem uma certa prerrogativa sobre os bens próprios dos particulares, de sorte que podem atender a um interesse geral/comum (exemplo a requisição administrativa – CF, art. 5º, inciso XXV), ou porque também cada pessoa é parte da sociedade, logo seus bens e seu plexo de interesses pode aproveitar a toda a comunidade ou até se confundir (veja-se, por exemplo, a correta aplicação da lei, é um interesse particular que se confunde com o interesse público).

Assim como Estado e indivíduo não são termos contrapostos<sup>16</sup>, também o interesse particular e o interesse público podem se harmonizar quando o referencial máximo do Estado de Direito – a reverência à lei – é respeitado como artigo de fé. Incumbe ao direito salvaguardar as liberdades individuais e coletivas para o bem da comunidade, bem como limitar os excessos do poder individual, privado, anônimo e irresponsável. É o elo sólido entre interesse particular e público.

O homem só pode ser livre e satisfeito se todos o forem ao mesmo tempo e se cada um reconhecer a liberdade e a satisfação do outro como liberdade e como satisfação humanas (CHATELET, 1962, p. 115). É a eterna conciliação entre o elemento de espontaneidade e de individualidade, e o princípio social; onde um existir em

---

<sup>16</sup> “Indivíduo e Estado não são antagônicos, senão fatores funcionalmente conexos em uma ação política unitária” (NICOL, 1953, p. 252).

excesso, haverá, necessariamente, um choque direto e inevitável, em busca de predomínio ou equilíbrio.

Os escritores políticos estabeleceram como máxima que, ao instituir-se um sistema qualquer de governo, fixando-se-lhe os diversos entraves e controles por uma Constituição, deve supor-se cada homem um *patife* que não tem qualquer outro objetivo, em todas as suas ações, senão o próprio interesse (HUME, 1963, p. 67)<sup>17</sup>. Por esse interesse é governado, e, por meio dele, é constrangido, apesar da avareza e ambição insaciáveis, a cooperar para o bem público.

Sem rendição ao ceticismo do entendimento traçado acima, força é reconhecer que dentro dos interesses particulares ainda não foi possível suprimir a arbitrariedade subjetiva, nem eliminar as motivações irracionais e pessoais da conduta. Isso porque o interesse é segregado pela vontade; não provém do conhecimento, mas de um desejo, de um apetite, cujo perfil proteiforme é por demais conhecido. O homem é racional até certo ponto: seus interesses se acham imersos numa grande quantidade de emoções, impulsos e urgências egoístas.

Ademais, hoje em dia, é cada vez mais penoso ao cidadão cuidar dos seus assuntos e interesses particulares (“ganhar a vida”) e, ao mesmo tempo, partilhar da corresponsabilidade pelos negócios e interesses públicos. Há uma reconhecida deserção política dos cidadãos: de um lado, colocam-se os problemas privados, os assuntos particulares (que são os verdadeiros interesses a desafiar atenção e defesa); de outro, a coisa pública (*res publica*), o IPU, que é deixado nas mãos de poucos, tanto para definir quanto para executar.

A participação popular, prevista constitucionalmente, soa como incentivo retórico ao fortalecimento da democracia, mas não fornece um meio prático e efetivo de transformar o inafastável zelo pela esfera particular em abnegado altruísmo pela coisa pública. O sistema político atual torna o cidadão cada vez mais autocentrado e voltado, principalmente, para si.

Todas as complexidades da natureza humana, todas as suas múltiplas facetas, tudo quanto ela possui de bom e de mau, todos os seus encantos e todas as suas repulsividades, tudo estar presente na realidade política (LIPSON, 1976, p. 30; LASKI, 1945, p. 28). E todas essas combinações devem se associar num todo integrado, e não numa coleção de partes dissociadas, para viabilizar, a partir disso, o IPU. Este “todo integrado” apura-se no fato de todas as pessoas integrarem uma comunidade e, portanto, partilharem valores ou objetivos últimos comuns.

É justo dizer que um enunciado é verdadeiro quando é adequado ao seu objeto (CHATELET, 1962, p. 27). Logo, se o “interesse” for adequado ao “público” é lícito

---

<sup>17</sup> Reconhece D. Hume (1963, p. 67), todavia, que a máxima de que se deve supor todo homem patife, é verdadeira em política, mas falsa de fato.

dizer que, esquematicamente, nestas circunstâncias, a expressão “interesse público” goza de ampla legitimidade. Mas como definir essa adequação? Quais critérios utilizar?

Há, pelo menos, dois critérios: o intrínseco e o pragmático. O critério intrínseco é a coisa em si kantiana, a essência do IPU percebida por meios racionais, razoáveis e lógicos. O pragmático decorre diretamente da realidade rica em significado, profunda e diversa. Impõe-se como fenômeno imediato e vital presente na sociedade.

Cada indivíduo percebe necessidades de algum gênero e as ordenam de acordo com suas preferências. Ainda que as valorações particulares sejam relativas, variando de pessoa a pessoa, e, portanto, carecendo de validade universal, o fato de um indivíduo fazer valorações que se agregam por síntese a outras, não é uma circunstância particular, relativa, senão algo certo para todo mundo. Deste modo, um estado de coisas cujo objeto é constituído por valorações particulares, internas, relativas, pessoais, logra, agregar por síntese (não por mera justaposição, mas vertida numa “relação de conexão necessária”), uma construção que, no final, resulta no IPU.

## 8. Conclusões

As origens autoritárias do Direito Administrativo refletidas em alguns conceitos operacionais, como o IPU, impõem a este importantíssimo ramo jurídico e a seus cultores, constantes reajustes para torná-lo funcional aos novos tempos democráticos de crescente enaltecimento do indivíduo e da sociedade civil.

O interesse público, no comércio ordinário da vida e frente aos conhecidos vícios administrativos, acaba sendo reificado, reduzindo-se a uma simples coisa, alcançável pela junção de pseudoargumentos lógico-rationais, quando, ao contrário, para ser promovido exige método e constância, não sendo matéria inacessível à experiência e situada fora de qualquer raciocínio metódico. Ademais, buscar a concretização de valores transcendentais como o “bem comum” ou o “interesse geral” é, antes de tudo, desvincular-se de falsos imediatos e de falsos absolutos, mergulhando nas estruturas profundas da realidade social.

A operacionalidade atribuída ao conceito, converte a função administrativa em mecanismo de prospecção realista, interessando-se menos pela estrutura lógico-formal do IPU e mais por sua implementação efetiva; menos com o conceito em si (descritivo, normativo) que do uso que dele se faz. A realidade social, devidamente interpretada, é a *unidade de determinação* do IPU. E partir disso, se o raciocínio descer até à essência das coisas, é possível vislumbrar a absurdidade da hipótese ou teoria que sustenta a indeterminação jurídica do referido conceito.

O IPU é um todo unitário superior ao mero somatório dos diversos elementos constituintes. A síntese essencial da categoria conceitual deve-se a um resultado de

conjunto, a uma associação original e própria de elementos (interesses particulares) que separados são comuns e não atrativos. A simples justaposição ou quantificação de interesses particulares não gera, por si só, interesse público, nem mesmo pela perspectiva mais radical de um Estado liberal.

Somente pela completa imersão na realidade social do entorno é possível apreender o IPU em todos os seus matizes. Ele, enquanto categoria política e jurídica, não é um propósito ideal, longe das resistências do mundo real, precariamente submetido a esquemas teórico-abstratos ou até linguístico-gramaticais.

A força da locução IPU reside nos fatores extralinguísticos, como cidadania, participação política, dignidade da pessoa humana. É através da cidadania, compreendida de forma mais abrangente possível, que os múltiplos interesses podem ser agrupados no grande reservatório do “interesse público”, transformando-o em elemento de vinculação (e de coesão) dos grupos sociais. A cidadania é o ponto de síntese do interesse público, além de ser um meio poderoso de difusão e de aprofundamento (dado o caráter reivindicativo e participativo de que se reveste).

## Referências

- BRONOWSKI, Jacob. *Ciência e valores humanos*. Tradução de Alceu Letal. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1979.
- BRONOWSKI, Jacob. *Um sentido do futuro*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1977.
- BRUTAU, José Puig. *A jurisprudência como fonte do direito*. Tradução de Lenine Nequete. Porto Alegre: Ajuris, 1977.
- CAHN, Edmond. *O impasse do democrata*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção “Clássicos da democracia”, n. 2).
- CAMPOS, Carlos. *Sociologia e filosofia do Direito*. Belo Horizonte: Cardal, 1961.
- CARDOSO, Raphael de Matos. Acordo de não persecução cível: limites e condições. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 20, n. 56, p. 310-337, jan./jun. 2021.
- CELA-CONDE, Camilo J. Ética, diversidade e universalismo: a herança de Darwin. In: CHANGEUX, Jean-Pierre (org.). *Uma ética para quantos?* Tradução de Maria Dolores Prades Vianna e Waldo Mermelstein. Bauru, SP: Edusp, 1999. p. 59-68.
- CHATELET, François. *Logos et praxis*. Paris: Société D'Édition D'Enseignement Supérieur (SEDES), 1962.
- COHEN, Morris R. *Razón y naturaleza*. Tradução de Eduardo Loedel. Buenos Aires: Paidós, 1956.

- FERRATER MORA, José. *Indagaciones sobre el lenguaje*. Madrid: Alianza Editorial, 1970.
- GABARDO, Emerson; MOURA REZENDE, Maurício Corrêa de. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, 2017.
- GORDON, Flávio. *A corrupção da inteligência*. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- GREENE, Theodore Meyer. Liberalismo. Tradução de Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 5).
- GRIEPENBURG, Rüdiger. Función de la Administración Pública en el Estado burgués. In: ABENDROTH, Wolfgang; LENK, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. Tradução de Miguel Faber-Kaiser. Barcelona: Editorial Anagrama, 1971.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HOOKE, Sidney. *The paradoxes of freedom*. Berkeley: University of California Press, 1964.
- HUME, David. *Ensaio político*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 9).
- JEFFERSON, Thomas. *Escritos políticos*. Tradução de Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 22).
- JIMENEZ DE PARGA, Manuel. *Los regimenes políticos contemporaneos*. 5. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1971.
- KANDEL, I. L. Teorias filosóficas de educação americana. In: BEREDAY, George Z. F.; e VOLPICELLI, Luigi. (orgs.) *Educação Pública nos Estados Unidos*. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1963. p. 22-39. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 07).
- KARSTEN, Frank.; BECKMAN, Karel. *Além da democracia*. Tradução de Fernando Manaças Ferreira. 1. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013.
- LABOULAYE, Édouard. *O Estado e o Indivíduo*. Tradução de Líbero de Rangel Andrade. Rio de Janeiro: Vecchi, [19--?]. (Coleção “Os Grandes Pensadores”, n. 6).
- LASKI, Harold J. *La libertad en el Estado moderno*. Tradução de Eduardo Warshaver. Buenos Aires: Editorial Abril, 1945.
- LIPSON, Leslie. *The great issues of politics*. New Jersey: Prentice-Hall, 1976.
- LUMIA, Giuseppe. *Elementos de teoria e ideologia do direito*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MILL, John Stuart. *Da liberdade*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 01).

- NICOL, Eduardo. *El problema de la filosofía hispanica*. Madrid: Editorial Tecnos, 1961.
- NICOL, Eduardo. *La vocación humana*. México: El Colegio de Mexico, 1953.
- PAINE, Thomas. *Senso comum e outros escritos políticos*. Tradução de A. Della Nina. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 20).
- RENOUVIER, Charles. *Los dilemas de la metafísica pura*. Tradução de José Ferrater Mora. Buenos Aires: Editorial Losada, 1944.
- RIGAUX, François. *A lei dos juízes*. Tradução de Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- ROSTAND, Jean. *Ciencia falsa y falsas ciencias*. Tradução de J. M. A. Madrid: Salvat/Alianza Editorial, 1971.
- SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- SCHNEIDER, Herbert. *Moral para a humanidade*. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 23).
- SOWELL, Thomas. *Os intelectuais e a sociedade*. Tradução de Maurício G. Righi. São Paulo: É Realizações, 2011.
- STANLEY, William O. Mudança e continuidade na educação americana. In: BEREDAY, George Z. F.; e VOLPICELLI, Luigi. (orgs.) *Educação Pública nos Estados Unidos*. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1963. p. 214-233. (Coleção “Clássicos da Democracia”, n. 07).
- WALDO, Dwight. *Teoría política de la Administración Pública*. Tradução de M. D. L. Madrid: Editorial Tecnos, 1961.
- WHEELER, Chris. *The public interest we know it's important, but do we know what it means*. 2006. Disponível em: <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/AIAdminLawF/2006/2.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2022.
- WHITEHEAD, Alfred North. *A ciência e o mundo moderno*. Tradução de Hermann Herbert Watzlawick. São Paulo: Paulus, 2006.