

MITOS ADMINISTRATIVOS: ALGUNS PRESSUPOSTOS*

José Alcebiades de Oliveira J

Doutorando em Direito/UFSC

Este trabalho foi realizado para atender a um dos requisitos do Seminário “Mitos Administrativos”, levado a efeito no Curso de Doutorado em Direito da UFSC, no 29 Semestre de 1986, e orientado pelo professor Paulo Blasi.

Em resumo, o trabalho pretendeu discorrer sinteticamente sobre os seguintes aspectos: 1) procurou fornecer uma idéia geral sobre o que seja mito, bem como, estabelecer certos fundamentos que justificassem um estudo dessa natureza; 2) em segundo lugar, pretendeu apontar alguns sintomas políticos importantes decorrentes da relação entre Estado e Mito; 3) para em terceiro lugar, num enfoque mais restritivo examinar experimentalmente alguns pressupostos que no meu entender originam mitos administrativos.

Preliminarmente, convém salientar ao possível leitor que se algum dos itens acima enumerados está tratado de modo provisório, este é o de número três. E isto se explica. Já há algum tempo venho desenvolvendo trabalhos no sentido de instrumentalizar a crítica ao direito positivo; mas, com relação à sub-área do Direito Administrativo, os estudos recém se iniciam. De qualquer modo, fica clara a intenção de tratar o assunto do ponto de vista jurídico, muito embora falar de pressupostos implica em negar a existência de um objeto pré-determinado para a análise.

1) Procurar fornecer uma idéia geral sobre o que seja mito é de alguma forma, já em princípio, estabelecer um discurso mítico. E isto, porque buscar ordenar e relacionar o campo das idéias e o mundo concreto vivido, como se tal relação não fosse problemática, ou, em outros termos, não fosse ideológica, nada mais é do que integrar e racionalizar fenomenicamente o espaço instituído, num plano único, onde denotação e conotação se entrelaçam e geram como filho dileto um mundo de significação a-plural.

Entretanto, não há como argumentar “sobre”, sem criar a ilusão de um objeto específico a ser estudado, embora alto seja o preço desta circunstância. Não obstante, formar uma tese como o lado outro de nossas concordâncias ou discordâncias, também faz avançar politicamente o trabalho de pesquisa, senão pela escritura, então pela leitura. Com efeito, que depende e que não depende de nós? Esta velha questão Estóica deve adquirir um sentido urgente e preciso, desde o momento em que cremos perceber uma ameaça de morte sobre a humanidade: o sem sentido de uma administração pública “racional”, e o desenvolvimento de uma competência sobre bases pelo menos questionáveis.

Pois bem. Passemos ao assunto propriamente dito. Para Rocha (1),” o mito é uma narrativa. É um discurso, uma fala. É uma forma de as sociedades espelharem suas contradições, exprimirem seus paradoxos, dúvidas e inquietações. Pode ser visto como uma possibilidade de se refletir sobre a existência, o cosmos, as situações de ‘estar no mundo’ ou relações sociais”. Para este autor, “a) o mito está localizado num tempo muito antigo, ‘fabuloso’. Nos tempos da ‘aurora’ do homem; ou, pelo menos, os homens o colocam nos seus tempos da ‘aurora’, fora da história; b) o mito não fala diretamente, ele esconde alguma coisa. Guarda uma mensagem cifrada. O mito precisa ser interpretado. Finalmente, c) o mito não é verdadeiro no seu conteúdo manifesto, literal, expresso, dado. No entanto, possui um valor e, mais que isto, uma eficácia social”(2).

Quanto ao primeiro item dessa tentativa de caracterização do mito, teria a dizer que transita com muita freqüência entre a hermenêutica tradicional e a crítica, a discussão sobre as origens, quer no Universo, da terra, do homem, etc. De particular interesse a origem dos fatos históricos sempre foi preocupação de muitos.

Ora, como diz EVERARDO Rocha(3) “a questão da origem (seja do que for) corre o perigo de ser uma falsa questão”. Numa análise lingüística, o que pode ser encontrado no “lugar” da origem muitas vezes pode não passar de conjecturas, especulações, etc, oriundas muito mais da leitura do que da escritura. Sabemos que a língua não é um instrumental neutro e estático, e que sobremaneira, ao permitir a interpretação, recria e reinventa o mundo a cada instante.

Esta última colocação, nos introduz no segundo item da breve caracterização proposta, que é a de que o mito atrai a interpretação. Via Antropologia, ou mesmo Estruturalismo, muito se tem feito no sentido de compreender determinada estrutura social. No dizer do autor que estamos considerando, “o mito é, pois, capaz de revelar o pensamento de uma sociedade, a sua concepção da existência e das relações que os homens devem manter entre si e com o mundo que os cerca”.

Por último, dizer que o mito não é verdadeiro no seu conteúdo é talvez o aspecto principal da caracterização pretendida. Com efeito, o problema da ‘verdade’ além de passar necessariamente por uma questão de convencimento, argumentação, está direta e politicamente envolvido com os critérios e paradigmas adotados nas Ciências Sociais, mormente no direito.

Everardo coloca, “que muitos pensadores acreditam que ela (a verdade) não exista e que o que chamamos verdade não passe, no fundo, de uma versão bem-sucedida sobre determinado acontecimento. Nesse sentido, procurar saber se o mito diz estritamente a verdade tornou-se uma tarefa, na melhor das hipóteses inútil”(4).

Assim, o que interessa mesmo é verificar e discutir os efeitos e/ou a efetividade social dos discursos calcados na verdade, bem como o processo de instituição de sociedades que a partir daí aparecem como democráticas ou totalitárias.

O estudo do mito se reveste de interesse, na medida em que os espaços da interrogação e do questionamento passam a ser ‘desamarrados’ das estruturas cientificistas impostas pelo Positivismo, quer na ciência, quer na política.

Na Ciência Jurídica é quase supérfluo lembrar que ainda hoje estamos sob a égide de um saber erigido em teses dogmáticas, quer enquanto “tradição”, quer enquanto “racionalização”, pouco importa.

Não cabe aqui contar toda a estória do tempo em que os animais conheciam o fogo e cuidavam dos filhos dos homens..., mas, cabe salientar que esse tipo de estória-conforme Everardo — está próxima e distante. De tão simples chega a ser complexa. A meio caminho entre a lição e o engano. Tão nítida e tão plena de significações, tão abstrata e tão concreta, tão familiar e tão estranha(5).

Com ênfase, que estória é essa da ciência ou do conhecimento tradicional antes dela pretender o estabelecimento de um plano único para determinação do real? Desde quando a determinação do racional e do irracional pode e deve ser mensurada a partir do lugar da verdade? Qual verdade?

No entanto, as coisas se passam exatamente assim. Não falamos de estória quando levantamos a questão da ciência e da racionalidade, quer na política, quer no direito. Falamos de história, no sentido mais verdadeiro e concreto deste termo. Mito e realidade se engendram. Arte e Ciência se completam. A estética assume um caráter fundamental. O mito possui historicidade...

Assim, “se a beleza é um faktum histórico, não existe somente uma história deste faktum, mas uma vasta pluralidade de tais histórias, e, portanto, também de gostos”(6). “A história é criação: a criação de formas totais de vida humana... A auto-instituição da sociedade é a criação de um mundo humano: de ‘coisas’ (míticas?), de ‘realidades’ (míticas?), de linguagem (mítica?), de normas (míticas?), de valores (míticos?), de modos de vida e de morte, objetos para os quais vivemos e objetos para os quais morremos — e, é claro, antes de tudo, a criação do indivíduo humano no qual a instituição da sociedade está enormemente enraizada”(7).

Nesse sentido, desde o Positivismo, quanto mais complexa a sociedade mais determinado tem estado o lugar da verdade. Contradição? Não.

O Estado moderno está aí com toda sua potencialidade. Instituições, Direito, Políticas Públicas e/ou Privadas, Burocracia, etc. Com efeito, a partir desse “estado de coisas” é possível afirmar, como o faz Castoriadis(8), “a existência de um magma socialmente sancionado (sancionado formal ou informalmente) de significações imaginárias sociais criadas por esta sociedade particular”, — e que por certo é diferente daquele formulado por alguma outra sociedade, o que

coloca, objetivamente, o problema da verdade e da falsidade, mas enquanto problema relacionado com o fato de que o que é verdadeiro faz sentido para uma tal sociedade, e o que é falso não.

O mito é pois a redução inatacável — porque intrínseco ao próprio social — da complexidade social. A dimensão político-jurídica do Estado, mormente o direito administrativo é, pois, uma das formas de expressão desse estado de coisas, que inter-relaciona realidade e representação.

2) A Revolução Industrial conjuntamente com a Revolução Francesa instauraram um tipo de Estado (Universal) duplamente mítico: primeiro, porque fortalecendo a já pressuposta dicotomia entre o público e o privado, fez da esfera pública virtual apanágio do liberalismo, enquanto instância neutra em relação à luta de classes; em segundo lugar, porque institucionalizou-se, a partir de então, saberes científicos calcados na verdade, onde se tem a sensação de viver em estado de natureza sob as condições do estado de Sociedade. Alguns componentes essenciais desse discurso são a sistematicidade, a objetividade e a neutralidade. Desse contexto, eminentemente histórico porque resultante de um conjunto particularizado de situações, emergiu o maior dos mitos contemporâneos: a racionalidade do progresso técnico.

É significativo à análise porém, compreender que geneticamente o Estado não é nem simples idéia nem pura materialidade. Nem só ficção, nem tampouco realidade inerte.

Assim, o Estado moderno é por certo um dos “lugares” privilegiados da ‘verdade’, senão pelo fato de ter sido engendrado pelo movimento burguês, então pela própria crítica instaurada por operários e/ou intelectuais, e hoje difundida de muitas maneiras (9). Entretanto, é de perguntar-se novamente: qual verdade? Certamente, trata-se de uma verdade contextual dependente das condições materiais do seu exercício, o que invalida qualquer tentativa de transmutação para outros contextos e situações.

A rigor, o ponto nevrálgico reside na compreensão da amplitude do fenômeno estatal, na medida mesma em que se insiste em estabelecer uma dimensão própria e específica para o conhecimento

dessa esfera. A partir da sistematicidade, antes lembrada como um dos componentes do discurso estatal Universalista, o que importa salientar é que procurar estabelecer uma dimensão própria e específica para falar do Estado é forjar a ilusão de um objeto delimitado e não problemático, quando na verdade o que ocorre é que esse objeto está diluído nos diferentes campos de saberes científicos impostos pela metodologia positivista. Decorre daí que, por um lado, o estudo fragmentado é insuficiente; e, por outro, o estudo totalizante (globalizante) pouco faz avançar a investigação das relações micro-sociais de Poder.

O pensamento político francês contemporâneo (10), procura desmitificar essa idolatria estatal, sem negar a especificidade e concretude do Estado. Um exemplo disso tem sido a análise concreta feita por tais pensadores, das formas de totalitarismo conhecidas, análise esta aliada a uma visão desmitificada da idéia de Revolução.

De fato, não existem polarizações entre um Estado democrático e neutro e um Estado socialista puro, engajado, mas sim o estabelecimento de condições simbólicas que funcionam como pano de fundo identitário para o reconhecimento de ‘de si’ de certas sociedades históricas, que alternam a repressão e a sedução, o amor e o ódio, a dor e o prazer. Roland Barthes(11), nos fala inclusive do mito na esquerda, e do mito na direita.

Com efeito, as formas de vida não repressoras, não mitológicas, andam longe do mundo dos conceitos e dos rótulos. Entretanto, a partir dos conceitos (ou melhor, dos efeitos) de verdade que se instalam na ‘carne’ e na ‘alma’ do social é que o direito tem sido escamoteado como expressão do Poder, quer político, social ou econômico. E isto, no meu entender, devido a um congelamento (ideologicamente falando) de seu campo de conhecimento, bem como do campo de conhecimento da política (erigido em fórmulas axiomatizadas), do social, etc, o que conduz, em alguns casos, a uma visão fragmentada do Estado, e noutros a uma visão totalizante. Em ambos os casos, o conhecimento circula intra-muros e a partir de suas verdades preestabelecidas. Na tentativa de elucidar parcialmente o que está sendo dito, invoco uma das máximas do Estado moderno, e que tem muito a ver com o fulcro do trabalho ora realizado: a burocracia.

Sem entrar em pormenores, o termo tem sido utilizado para designar uma administração racional e eficiente; entretentes, burocracia é poder, controle e alienação. Ela está ligada à estrutura social e, por conseguinte, não só é parte como também é co-instituente do sistema produtivo. Consoante Fernando C. Prestes Motta, “a burocracia, que traz consigo a racionalização do mundo, o desencantamento desse mundo, traz consigo, porém, uma irracionalidade básica: desaparecem os deuses e demônios que por tanto tempo vêm povoando o mundo; desaparece também a valorização do sentimento, da emoção e do desejo, mas a burocracia é incapaz de colocar qualquer força comparável em seu lugar”(12).

Ainda segundo o autor mencionado, “a ciência gerada em um universo burocrático, orgulhosamente desinteressada de qualquer valor, destruiu também muitos valores e objetivos da vida, mas, evidentemente, também não foi e não pode ser capaz de dar ao homem uma verdadeira razão de ser. As virtudes da burocracia são as virtudes do capitalismo: um mundo de dominação e de falta de sentido. Assim, a burocracia, que é a forma de organização mais racional, acaba sendo rigorosamente a mais irracional” (13). Não nos esqueçamos que, muitas vezes, sem um carimbo na repartição não somos ninguém, os fatos são inexistentes e as relações meras hipóteses ou inverdades.

Por isso, quando Luis A. Warat (14) procura tematizar a teoria para subornar a prática mítica no direito, em primeiro lugar, preocupa-lhe o conjunto de significações ideológicas processadas no real, tal como é o caso da ciência, concretada de certa parte na burocracia.

Warat produz uma argumentação que procura demonstrar como se dá o convencimento jurídico, enquanto instância neutra, objetiva e lingüisticamente ordenada do real.

A ideologia, pois, gera efeitos de realidade, na medida em que o mito, embora sem negar os conflitos, desloca, através das constantes reinterpretações possíveis, o objeto teórico, donde o efeito de convencimento tem como base o raciocínio persuasivo, argumentativo.

Aludo, de minha parte, que é preciso compreender que o mito em si mesmo não é ideológico, se considerarmos o entendimento que hoje se dá ao termo ideologia. O que ocorre, é que várias instâncias ou “lugares do real” se inter-relacionam ao constituírem o que Jung (15) denomina de “inconsciente coletivo”, e esta situação, dada a relação

de forças sobre a qual se erige a sociedade, fatalmente acaba por adquirir uma conotação política.

Com efeito, o mito estabiliza expectativas sociais. Eis uma questão chave e paradoxal, visível por ora, invisível por outra, no direito.

Seria o mito então um discurso que, no notável dizer de Warat, cumpre a função de esvaziar o real e pacificar as consciências, fazendo com que os homens se conformem com a situação que lhes foi imposta socialmente, e que não só aceitem como venerem as formas de poder que engendraram essa situação. O espaço público, a administração pública, a representação política e a opinião pública são formalizações míticas do poder ao qual nos referimos.

3) No início deste artigo, enfatizou-se o caráter precário da análise a ser desenvolvida. De qualquer modo, espero ter podido alcançar, no primeiro instante, uma certa lucidez na interpretação da noção de mito, assim como, ter demonstrado que o interesse advém do fato de que “o mito é uma fala despolitizada” (16) — no dizer de Barthes —, e que requer tematização porque histórica em seus efeitos.

A função do mito — consoante Barthes — é transformar uma intenção histórica em natureza, uma contingência em eternidade” (17). Com efeito, é o caso do saber científico moderno, quer o político, quero jurídico burocrático racional.

Num segundo momento, buscou-se o entendimento, mesmo que parcial, das relações entre Estado e mito, uma vez que, é com a emergência do Estado, que as formalizações racionais do poder antes referidas adquirem importância.

Agora, como terceiro momento, procurar-se-á enfocar melhor alguns pressupostos dos mitos administrativos. De pronto, convém afirmar que uma das dimensões com a qual os mitos administrativos estão envolvidos, embora não somente, é a jurídica, momento, privilegiado caracterizado por uma fala especializada.

Admite-se, pois, a existência de um discurso predominante nessa área que nos fala que o Direito Administrativo é um desmembramento do Direito Constitucional, desdobramento este imposto pela complexidade moderna do Estado.

Na verdade, esta origem, aliada geneticamente ao crescimento da burocracia, sempre possibilitou ocultar o fato de que o Constitucionalismo

não só serviu ao implante de um Estado tido como neutro, imparcial e soberano, senão que emprestou sentido à produção contínua de mitos teóricos e/ou concretos como justificação de crenças.

Conforme foi dito anteriormente, o espaço público, a administração pública, a representação política e a opinião pública, são algumas dessas crenças, na medida em que tais discursos, legitimados por efeitos de verdade que deslocam o texto do contexto, privilegiam a forma ao conteúdo, e, enfim, eclipsam as reais possibilidades de análise do poder do Estado, este, visto como parte objetivada das relações sociais. Com ênfase, a burocracia administrativa, por exemplo, se dilui enquanto objeto de análise política. O discurso da competência, do progresso da racionalidade técnica não requer, rigorosamente falando, nenhum outro discurso que o legitime, sua legitimidade já se encontra incrustada na “opinião pública”, sem a qual a própria democracia não faria sentido.

Portanto, se intitulei este trabalho como o estudo de alguns pressupostos dos mitos administrativos é porque entendo ser necessário debater amplamente as condições genéticas e características do Estado moderno, para só posteriormente (num outro trabalho) estudar a maquinaria administrativa estatal propriamente dita.

Como já deve ter transparecido, três são os pressupostos que devem pelo menos ser lembrados: (1) a dicotomia público X privado; (2) a racionalidade desse “estado de coisas”; (3) a burocracia propriamente dita. Digamos algo mais.

A dicotomia público X privado mereceu um amplo estudo por parte de Jürgen Habermas(18). Nele, Habermas propõe a desmitificação da categoria burguesa “esfera pública”. Mas do que se trata, afinal?

A meu ver, estamos diante da velha questão realidade X representação; o público é realidade ou representação? Certamente, o Estado é o poder público — como diz Habermas. Ele deve o atributo de ser público à sua tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos (19).

Ora, tal esfera pública é a uma só vez realidade e representação. “Ela pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade (...)” (20). Quer dizer, apesar de privada, substantivamente, reivindica universalidade sob a capa da

autoridade. É preciso perceber, entretanto, que essa categoria está determinada ao mesmo tempo política, social, econômica, histórica e sociologicamente, o que requereria uma análise tão ampla quanto impossível de realizar aqui. Com efeito, o crucial é que nela a política e o político surgem exuberantemente formalizados. A dominação política é unicamente racional. Em outras palavras, não aparece com os determinantes pouco acima apontados.

O público não aparece, necessariamente, como o lugar de proprietários em detrimento de não proprietários. A dominação não aparece como dominação e sim como razão de Estado, em forma de leis universais e naturais, às quais o próprio público gostaria de submeter-se. Eis a racionalidade antes referida como um dos pressupostos.

A dialética da história mais ou menos recente mostra essa “racionalização” do Estado. Se esta surge historicamente com o liberalismo burguês não é menos verdade que transpassa a concreta situação histórica do Leste. Acrescente-se, em comentário, a característica de totalitarismo dessa racionalização: “a esfera pública democraticamente revolucionada, ‘que quer substituir a sociedade real pela sociedade civil burguesa fictícia, aquela do poder legislativo’, torna-se daí fundamentalmente numa esfera de deliberação e de decisão pública sobre a condução e administração de todos os processos necessários à reprodução da sociedade” (21).

Aparece, pois, então a necessidade de rever a burocracia, como condição terminal e não originária desse processo. O espaço público racionalizado perde seu caráter político. De classe, em última instância. “A esfera pública deveria, então, poder realizar a sério o que ela sempre já se prometera: a racionalização da dominação política como uma dominação de homens sobre homens” (22). Diria, então, uma dominação de homens sem nenhuma circunstância histórica. A burocracia é a-histórica, impessoal, e até a categoria do trabalho perde seu significado intrínseco. A razão se torna unicamente instrumental.

Por outro lado, a dominação racional burocrática é tão sofisticada quanto o fato de não percebermos que por detrás de um simples carimbo na repartição pública se esconde um jogo de alienação e

controle. A rigor, vivemos numa sociedade burocratizada, onde a ênfase na organização social eficiente é motivo de histeria, quer quando presente, quer quando ausente.

Não obstante, como corolário, gostaria de admitir que uma “teoria crítica” não passe necessariamente pela implosão da razão Ocidental o sua organização burocrática. Com efeito, toda a organização implica no pressuposto de que as sociedades não existem sem componentes tais como individuação, socialização e aprendizagem, e isto, em última ratio, permite a essas mesmas sociedades identificarem-se, e porque não, modificarem-se. Mesmo que isto seja mais um mito.

NOTAS

- (1) ROCHA, Everardo P.G. *O que é Mito*. Editora brasiliense. São Paulo. 1985. p. 7
- (2) Idem, ibidem, p. 10 e 11
- (3) Idem, ibidem, p. 11
- (4) Idem, ibidem, p. 14
- (5) Idem, ibidem, p. 18 a 21
- (6) CASTORIADIS, Cornelius, e outros. *Revista de Filosofia Política* 3. UFRGS e UNICAMP. L & PM Editores. Porto Alegre. 1986. p.61
- (7) Idem, ibidem, p. 53
- (8) Idem, ibidem, p. 54
- (9) Para se ter um exemplo dessa crítica, ver o excelente estudo *El Mito del Desarrollo*. Vários autores, entre os quais Cornelius Castoriadis e Edgar Morin. Editorial Kairós. Barcelona. 1979
- (10) Refiro-me basicamente a Claude Lefort, professor da Escola de Autos Estudos de Paris. Este autor possui dois excelentes trabalhos traduzidos no Brasil: *As Formas da História e A Invenção Democrática*, ambos editados pela Brasiliense, SP.
- (11) BARTHES, Roland. *Mitologias*. DIFEL/Difusão Editorial S/A São Paulo. 1980. p. 165 e 168.
- (12) MOTTA, Fernando C. Prestes. *O Que é Burocracia*. Editora Brasiliense/Abril Cultural. 1985. p. 32
- (13) Idem, ibidem, p. 32
- (14) WARAT, Luis Alberto. *Mitos e Teorias na Interpretação da Lei*. Editora Síntese. Porto Alegre. 1979. p. 123 e seguintes.
- (15) Refiro-me aqui a Carl Jung, pai da chamada anti-psiquiatria, que pela primeira vez utilizou a expressão “Inconsciente Coletivo”.
- (16) Conforme BARTHES, op. cit. p. 162
- (17) Idem, ibidem, p. 162 e 163.
- (18) HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Biblioteca Tempo Universitário n 76. R. Janeiro. 1984.
- (19) Idem, ibidem, p. 14
- (20) Idem, ibidem, p. 42
- (21) Idem, ibidem, p. 153
- (22) Idem, ibidem, p. 153