



CADERNOS DA

Reforma Administrativa

Caderno 12

**Assédio Institucional no
Setor Público e o Processo de
Desconstrução da Democracia e
do Republicanismo no Brasil**



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, Setembro de 2020

Frederico A. Barbosa da Silva

Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

José Celso Cardoso Jr.

Doutor em Economia pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e desde 2019 é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual assina esse texto.

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Setembro, 2020)

Autores:

Frederico A. Barbosa da Silva

José Celso Cardoso Jr.

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Diagramação:

Diego Feitosa

Apoio:

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil

Frederico A. Barbosa da Silva¹

José Celso Cardoso Jr.²

1. Introdução.

Talvez o mais difícil nessa introdução seja evitar adjetivações apressadas. Os Governos e as políticas públicas institucionalizadas devem ser objeto de avaliação cuidadosa, nem enaltecidos nem atacados por não corresponderem a expectativas inflacionadas do observador. Esse papel fica restrito aos jogos simbólicos e ideológicos da política partidária.

Entretanto, no Estado contemporâneo as interdependências entre quadro jurídico-formal e constituição da democracia são orientadoras da organização política, dos objetivos institucionais republicanos, do reconhecimento da pluralidade de valores, do debate e de processos de eleição e mediação de escolhas. Os discursos públicos na política, nesse contexto, devem ser levados a sério, pois enunciam, apresentam valores e orientações de ação. Portanto, são o objeto das controvérsias e críticas públicas, são reveladores das opções e orientações valorativas.

Para além de registrar as diferenças entre os discursos das lideranças políticas, diz-se que políticos falam para as bases e agem para todos, e as políticas públicas ou republicanas, algo que remete às instituições, sua base normativa e funcionamento técnico, deve conectar as duas dimensões. A polí-

tica democrática é o espaço deliberativo sobre valores antagônicos e é interdependente aos valores das instituições republicanas.

O que se diz em política, com toda a boa vontade que se tenha para separar ameaças, sinalizações e censuras ao funcionamento rotineiro das instituições, deve ser levado a sério. A separação de dimensões interdependentes, com a intenção de simular normalidades onde elas não existem mais, parece-nos uma possibilidade analítica e até estratégica, mas deixa de revelar dimensões importantes da dinâmica política, dos impactos e da coerência entre o que dizem lideranças políticas, mesmo que julguemos as falas desconectadas e sem sentido, e suas consequências institucionais.

Este texto trata do fenômeno do assédio institucional no setor público brasileiro, mormente em âmbito federal, tanto como categoria sociológica e jurídica nova, quanto processo histórico concreto por meio do qual princípios, valores e fundamentos reais da democracia e do republicanismo estão em desconstrução no Brasil atual.

2. O Problema: exemplos isolados ou padrão sistêmico?

Diferentes organizações públicas têm sido criticadas ostensivamente. As críticas públicas sempre geram desconforto institucional, mas, em muitas situações, apenas expressam divergências possíveis a respeito de dados, estratégias e formas de apresentação ou mesmo de atuação das próprias organizações. As críticas, caso assimiladas, se desdobram em cuidados multiplicados, acomodação e eventual aprendizado institucional.

Entretanto, no contexto atual, críticas abertas e francas têm revelado outros sentidos, mais insidiosos, porque têm se desdobrado em processos de *desconstrução institucional*.

1 Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

2 José Celso Cardoso Jr. é Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

Daremos alguns exemplos, que exigem certa atenção na descrição, dadas as ambiguidades que podem conter. Já se sabia das posições do então candidato à presidência da República, Jair Bolsonaro, a respeito do meio ambiente, questões indígenas, quilombolas, questões de gênero e identitárias, e mesmo das suas concepções (arcaicas, atávicas) de desenvolvimento e de sociedade. Acreditou-se que o que se dizia eram peças de distinção política, mera retórica eleitoral e que seriam gradualmente acomodadas às premissas da institucionalidade republicana e dos princípios constitucionais. Governos eleitos acomodam-se ao jogo das instituições, de seus objetivos e formas organizacionais, afinal essas independem dos governos e acumulam conhecimentos sobre como atacar problemas reais.

Eleito, o presidente mostrou profunda coerência e certa criatividade para efetivar os valores propostos. Aparentemente, o uso da ideia de democracia em seus discursos tem um sentido peculiar que já foi analisado,³ e que no âmbito que nos interessa aqui, se assemelha, guardadas diferenças de estilo e coerência argumentativa, com a ideia de democracia autoritária de Francisco Campos.⁴

Essas concepções têm algo a ver com a liberdade e discricionariedade que os eleitos têm de agirem independentemente das estruturas de poder constituído e do funcionamento recorrente das instituições.

Para interpretar o assédio institucional como possível método de governo, então, começamos com alguns exemplos. Eles revelam um movimento de “**desmaterialização**”⁵ da política que corresponde à ideia de que tudo pode ser mudado em função da visão, da vontade e da discricionariedade do governante, sem apresentação de base empírica nem argumentos válidos a respeito de proposições ou ações alternativas.

Ela se desdobra em pelo menos três dimensões: i) não há necessidade de convencimento e justificação argumentativa das novas orientações; ii) as resistências institucionais decorrentes da história e da cultura organizacional podem ser vencidas com a desidratação financeira, destituição ou deslocamento de competências formais ou gestão orientada por valores antagônicos aos objetivos institucionais; iii) desconstrução discursiva dos objetivos das instituições.

Em resumo, as ideias e programa de ação

3 Governo Bolsonaro é “estado de golpe”, entrevista com Lilian Schwarcz, <https://apublica.org/2020/08/governo-bolsonaro-e-estado-de-golpe-afirma-historiadora-lilia-schwarcz/>; Castro Rocha, J.C. A arquitetura da destruição, Folha de São Paulo, 20/08/2020. O artigo traz o seguinte resumo da interpretação de Casto Rocha: “Professor argumenta que o bolsonarismo, ao contrário do que dizem seus críticos, é um poderoso sistema de crenças resultante do encontro de três fatores: a Doutrina de Segurança Nacional, um livro secreto da ditadura e a pregação de Olavo de Carvalho. A combinação, diz, articula uma visão de mundo bélica, expressa numa retórica de ódio alimentada por teorias conspiratórias, que precisa ser decifrada para ser superada.”

4 Francisco Campos escreveu em Estado Nacional que: “É desnecessário insistir em que o Estado brasileiro, sendo democrático, é também autoritário, cabendo ao Presidente da República a autoridade suprema, exercida em nome do povo e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade. A primazia dada ao Presidente não o torna infalível nem irresponsável.” (Estado Nacional, Edições Senado, Brasília, 2001, página 81). Para a interpretação do pensamento “autoritário” de Campos no contexto de tradições intelectuais no Brasil, ver Rogerio Dutra dos Santos, “Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil”, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 281 a 323.

5 A deliberação pública implica na construção de argumentos complexos sobre problemas complexos, isto é, que envolve abordagens multidisciplinares, a mobilização de diferentes ciências e de conhecimentos fatuais cuidadosamente construídos contra as aparências e o senso comum. Nos processos democráticos o que sobressai são os sentidos plurais da ação e da realidade vivida. A construção de problemas e fatos que serão objeto de ação envolve a deliberação pública cuidadosa entre atores que mobilizam perspectivas culturais diversas. Os fatos e problemas públicos são conquistados no processo de deliberação e não antes disso. A *desmaterialização da política* envolve a redução da deliberação a jogos estratégicos, excessiva simplificação e precária deliberação a respeito de como resolver problemas e fatos complexos.

funcionam como uma *pastoral*,⁶ uma verdade que deve colonizar instituições e comportamentos, que não deve ser discutida nem questionada. Passemos aos exemplos.

- **INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**

O primeiro exemplo vem do INPE. O instituto monitora o desmatamento. As primeiras críticas ocorreram antes mesmo da posse e se dirigiam às dificuldades de distinção de desmatamento legal e ilegal, o que dificultaria a fiscalização e uma interpretação precisa dos dados. Em 10 de dezembro de 2018, o futuro Ministro afirmou em entrevista sobre as pesquisas do INPE: “*Os dados são muito genéricos, a gente não sabe se o desmatamento tá acontecendo dentro de unidades de conservação, dentro de terras indígenas, em áreas privadas, em percentual maior ou menor que o excedente da reserva legal*”. Nada aparentemente muito grave, as críticas parecem bem fundamentadas, faltariam, segundo o futuro ministro, informações mais detalhadas e que distinguíssem desmatamentos legais, ou seja, aqueles previstos pelo Código Florestal.

Entretanto, o INPE desenvolve, desde a década de 1980, diferentes projetos de monitoramento, entre eles o projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia

Legal (PRODES), possui o sistema de detecção de desmatamento (DETER), que orienta equipes de campo, fiscais do IBAMA que verificam o desmatamento localmente e ainda há a atuação em rede, que se apoia em múltiplos centros de pesquisa que detalham, através de diferentes instrumentos, a dinâmica do desmatamento. As investigações sobre o desmatamento são minuciosas e as ações de articulação entre inúmeras instituições, além da ação de campo institucional e constitucionalmente prevista, permitem, mesmo ao observador mais desatento, colocar em dúvida o sentido das considerações genéricas do futuro Ministro.

O ano de 2019 foi salpicado por inúmeras outras controvérsias relativamente aos dados de monitoramento. O instituto foi criticado por diferentes atores governamentais e reagiu com argumentos defensivos, apresentando fatos que contextualizam as atividades estruturadas de monitoramento.⁷ A Ministra da Agricultura se alinhou às críticas do Ministro do Meio Ambiente e veio a público em agosto de 2019 para confirmar as dúvidas da sua área quanto aos dados e, portanto, confirmando posição do governo ao dizer que “*Precisamos trabalhar melhor essas informações e colocar para a população e para o mundo para que não gere toda*

6 O tema do *poder pastoral* é bastante interessante e complexo. Como afirma Michel Foucault (2008: pg. 170) “*o poder pastoral é um poder de cuidado. Ele cuida do rebanho, cuida dos indivíduos do rebanho, zela para que as ovelhas não sofram, vai buscar as que se desgarram, cuida das que estão feridas*”. E segue: “*Por um lado, o pastor tem de estar de olho em todos e em cada um, omnes et singulatum, o que vai ser precisamente o grande problema tanto das técnicas de poder no pastorado cristão, como nas técnicas de poder, digamos, modernas (...)*” (idem, pg. 172. Seja como for, o poder pastoral é hierárquico e ao mesmo tempo individualizante, implicando no disciplinamento e vigilância dos comportamentos, o que chamamos de colonização. Foucault, M. Segurança, Território, População. Editora Martins Fontes, SP, 2008.

7 Em 03 de agosto o INPE respondeu com nota oficial: “*O PRODES, sistema pioneiro do INPE baseado em satélites para monitorar o desmatamento da Amazônia, possui mais de mil citações na literatura científica pela excelência de seus dados. O INPE monitora constantemente a qualidade dos dados sobre desmatamento, que atualmente apresentam índice superior a 95% de precisão. A política de transparência dos dados, adotada pelo INPE desde 2004, permite o acesso completo a todas as informações geradas pelos sistemas de monitoramento, possibilitando avaliações independentes pela comunidade usuária, incluindo o governo em suas várias instâncias, a academia e a sociedade como um todo. Como instituição pública de pesquisa, o INPE acompanha as inovações científicas e tecnológicas na área de observação da terra por satélites, para a constante melhoria de seus sistemas de monitoramento e, desde 1972, coordena um curso de pós-graduação em sensoriamento remoto com o mais alto conceito da CAPES*” (<https://www.facebook.com/inpe.official/posts/2255419267876671>)

essa celeuma.”⁸

Foi seguida por críticas de outros nomes importantes do Governo. Em entrevista, o General Augusto Heleno do SGI afirmou que *“a Amazônia é brasileira e quem tem que cuidar da Amazônia somos nós. Esses índices de desmatamento da Amazônia são manipulados. Se você for somar os percentuais que já anunciaram até hoje de desmatamento da Amazônia, a Amazônia já seria um deserto. No entanto, nós temos muito mais da metade da Amazônia intocada.”*⁹ O próprio presidente Jair Bolsonaro chamou a atenção para os dados, embora dando outros significados e, talvez, “recados” como se diz no jargão político. Difícil entender algumas das falas presidenciais, são sempre algo inusitadas, com alguma dificuldade na coesão: *“a questão do Inpe, eu tenho a convicção que os dados são mentirosos, e nós vamos chamar aqui o presidente do Inpe para conversar sobre isso, e ponto final nessa questão”*, e segue afirmando *“mandei ver quem está à frente do Inpe. Até parece que está a serviço de alguma ONG, o que é muito comum.”*¹⁰ Uma das consequências do embate foi a exoneração de Ricardo Galvão,¹¹ diretor do INPE, em agosto de 2019.

As críticas, à luz dos fatos apresentados pelo INPE, podem ser qualificadas pela generalidade e certa imprecisão, tanto quanto ao sentido das informações, como sobre o funcionamento real da instituição. A generalidade é uma característica comum aos discursos, especialmente dos discursos políticos. Essas falas se contrapõem, evi-

dentemente, àquelas feitas pelos porta-vozes das instituições especializadas, mais bem articuladas e com base empírica sólida. No entanto, a generalidade ganha outros significados, quando articulada de forma recorrente e associada a outras situações discursivas. Mais importante, no caso dos discursos feitos no âmbito governamental, é que dão sentido e coerência global à atuação do Governo.

Logo depois, em 2020, uma situação causou forte desconforto. A fala do agora Ministro do Meio Ambiente sobre o uso da situação pandêmica da COVID-19 para passar reformas infralegais que flexibilizassem e modernizassem a legislação ambiental foi tornada pública em vídeo. Não sabemos exatamente ao que se referia o Ministro, mas à luz de dados de desmatamentos, queimadas, invasões e desconstrução efetiva da capacidade de monitoramento e coerção de atividades econômicas ilegais por organismos e instituições de Estado, a fala ganha um contorno claro e se torna expressão de uma estratégia ética e politicamente suspeita de mudanças institucionais a serem feitas ao arrepio da transparência e do debate, procedimentos mínimos exigidos por instituições republicanas e democráticas. As considerações públicas do Ministro nos levam imaginar que a fala e a inação diante do avanço de ações predatórias ao meio ambiente e, inclusive, de territórios indígenas, fazem parte de uma configuração de valores que dá sentido ao assombroso desdém por compromissos políticos e institucionais su-

8 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/08/05/dado-do-inpe-precisa-ser-melhor-trabalhado-diz-ministra-da-agricultura.htm>, Clarice Couto e Tereza Cristina, Estadão, 05/08/2019.

9 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2019/07/03/indices-de-desmatamento-na-amazonia-sao-manipulados.htm>

10 O Observatório do Clima reagiu às críticas com uma nota em 01/08/2019: Governo comete fraude intelectual para desqualificar Inpe - Nota do Observatório do Clima sobre entrevista coletiva de Jair Bolsonaro e ministros nesta quinta-feira.

11 Ricardo Magnus Osório Galvão é físico e engenheiro, professor titular do Instituto de Física da Universidade de São Paulo, membro da Academia Brasileira de Ciências e ex-diretor do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

periores.

A fala do Ministro não se associa apenas com a inação, a primeira crítica a respeito da imprecisão dos dados de desmatamento, equivocada segundo as instituições técnicas que falam sobre o assunto, foi seguida por incontáveis movimentos de desconstrução das bases técnicas do monitoramento e de desconstrução das capacidades dos órgãos de monitoramento e fiscalização ambiental. Não foi incomum o uso de vasto repertório de artifícios de desmobilização institucional, com cargos sem preenchimento, cortes, demissões e indicações estranhas à cultura até então dominante no órgão.

Parte da interpretação para esses eventos pode ser creditada à ambiguidade a respeito da relação entre causas e consequências. Pode-se dizer que a vacância em órgãos como IBAMA, onde as superintendências ficaram em aberto durante meses em 2019, se deveram à busca dos “nomes certos”, que as demissões se deveram à discricionariedade administrativa (a administração funcionaria melhor com nomes de confiança) e que os cortes serão explicados pela crise herdada, ou por necessidades fiscais. Entretanto, é de se notar que os casos mais exemplares são exatamente aqueles para os quais o programa governamental já indicava como objeto de desconstrução. O INPE é apenas um caso, mas movimentos similares vêm ocorrendo em outras organizações.

Esse exemplo inicial contextualiza práticas e revela um método, um *modus operandi*: a *desmaterialização* das políticas públicas. Essas passam a se pautar pela opinião fragmentada, com críticas pontuais a elementos decisivos das políticas, sem que se apresentem bases empíricas a respeito dos funcionamentos institucionais e, assim, a forma de operação pode ser caracterizada

por ser profundamente ideológica. Outra característica é o embaralhamento e a desconstrução institucional, quando as instituições são mantidas em tensão permanente por sinalizações contraditórias a respeito do sentido que as políticas tomarão. Finalmente, uma última característica, coerente com as demais, é a ameaça permanente, com mostras de autoridade e discricionariedade com relação ao funcionamento institucional normal. Voltaremos a esses pontos adiante. Passemos ao segundo exemplo.

• FUNAI – Fundação Nacional do Índio

Aqui as concepções presidenciais, a visão de mundo, ganharão maior ênfase. Podem até expressar o sentimento de muitas pessoas, mas são francamente etnocêntricas, racistas e negativamente discriminatórias. Não expressam as visões incorporadas nas políticas públicas e nem na Constituição de 1988.¹² São contraditórias com os ganhos da reflexão humanista de respeito à diversidade cultural e de respeito aos modos de vida e da reflexão das ciências sociais, especialmente da antropologia dos últimos 80 anos.

Interessante notar que o presidente tem recontextualizado as suas falas anteriores à posse, como deputado ou em outras situações, inclusive afirmando direitos e a igualdade de indígenas e quilombolas; fala das possibilidades de que usufruam do desenvolvimento e qualidade de vida e, sobretudo, tenta afastar a ideia de que teria posições racistas e preconceituosas. Por mais que seja possível ver um exercício de deslocamento de sentidos e um abrandamento de visões negativamente discriminatórias sobre pessoas, povos e modos de vida tradicionais, mantém as linhas básicas de suas concepções. Isto é, uma forma de brasilidade atávica, ou de patriotismo primitivo, associados com um desenvolvimentismo de exploração

12 Godoi Filho, J.D. Governo Bolsonaro estimula o ataque aos povos indígenas - Chegada da pandemia de Covid-19 foi uma pérola para o Governo Bolsonaro, <https://www.midianews.com.br/opiniao/governo-bolsonaro-estimula-o-ataque-aos-povos-indigenas/381337>, 09/08/2020.

(dos recursos e riquezas naturais) e de defesa nacional etérea.

A configuração de valores apresentada nos discursos presidenciais aproxima a política da ideia da administração das coisas, sendo que a natureza e as pessoas são menos importantes do que os “objetivos nacionais”. O presidente expressa uma forma de política sem política, sem debate público nem deliberação negociada, ademais recheada de absolutos, o que facilita a delimitação de inimigos, ou seja, aqueles que expressam alternativas à sua posição particular. Como veremos, a ausência de reconhecimento de espaços de deliberação pública, que governem a ação, qualifica o *modus operandi* do presidente Bolsonaro como ser e ator antipolítico.

O padrão discursivo é semelhante àquele usado durante a pandemia do Covid-19,¹³ sendo organizado em torno da ideia abstrata de unidade dos interesses do Brasil, de riqueza e de dinamismo econômico, “o Brasil acima de tudo”, independentemente de linhas de ação que considerem a necessidade de deliberação, coordenação de sentidos, estratégias e objetivos entre atores e a consideração das pessoas. Na verdade, são ideias absolutas, indiscutíveis. E a ação é coerente com o discurso. As entrevistas e discursos do presidente guardam sentidos muito coerentes ao longo do tempo.¹⁴ Vejamos.

16/04/1998: “*Até vale uma observação neste momento: realmente, a cavalaria brasileira foi muito incompetente. Competente, sim, foi a cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e, hoje em dia, não tem esse problema em seu país - se bem que não prego que façam a mesma coisa com o índio brasileiro; recomendo apenas o que foi idealizado há alguns anos, que seja demarcar reservas indígenas em tamanho compatível com a população*”¹⁵

22/04/2015: “[*reservas indígenas*] sufocam o agronegócio. No Brasil não se consegue diminuir um metro quadrado de terra indígena”¹⁶

22/04/2015: “*Os índios não falam nossa língua, não têm dinheiro, não têm cultura. São povos nativos. Como eles conseguem ter 13% do território nacional.*”

“*Não tem terra indígena onde não têm minerais. Ouro, estanho e magnésio estão nessas terras, especialmente na Amazônia, a área mais rica do mundo. Não entro nessa balela de defender terra pra índio.*”

22/04/2015: “*Índio não fala nossa língua, não tem dinheiro, é um pobre coitado, tem que ser integrado à sociedade, não criado em zoológicos milionários.*”¹⁷

21/01/2016: “*Em 2019 vamos desmarcar [a reserva indígena¹⁸] Raposa Serra do Sol.*

13 “*As principais entidades indígenas, em 07/08/2020, registraram 23.339 indígenas afetados e 651 indígenas mortos pela COVID-19, atingindo 148 povos e, culminando com a morte de uma das maiores e mais respeitadas lideranças indígenas brasileiras - o Cacique Aritana Yawalapiti*” Godoi Filho, J. D. “Governo Bolsonaro...09/08/2020.

14 Aproveitamos o levantamento em <https://survivalbrasil.org/artigos/3543-Bolsonaro>.

15 Brasil, Diário da Câmara dos Deputados, 16/04/1998, in <https://pt.quora.com/É-verdade-que-anos-atrás-se-referindo-se-aos-índios-o-presidente-Bolsonaro-disse-Pena-que-a-cavalaria-brasileira-não-tenha-sido-tão-eficiente-quanto-a-americana-que-exterminou-os-índios>.

16 Antônio Marques e Leonardo Rocha, Bolsonaro diz que OAB só defende bandido e reserva indígena é um crime: <https://www.campograndenews.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-oab-so-defende-bandido-e-reserva-indigena-e-um-crime>, 22 Abril 2015.

17 Midiamax, 22 Abril de 2015, <https://www.midiamax.com.br/politica/2015/indio-e-pobre-coitado-e-vive-em-zoologicos-milionarios-diz-bolsonaro>.

18 Mantivemos a redação das fontes. Cabe esclarecimento. Na verdade, a TI Raposa Terra do Sol é uma Terra Indígena Tradicionalmente Ocupada. Essas são tratadas pelo art. 231 da Constituição Federal de 1988, como direito originário dos povos indígenas e cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96. A reservas não

*Vamos dar fuzil e armas a todos os fazendeiros.*¹⁹

10/06/2016: *“essa política unilateral de demarcar a terra indígena por parte do Executivo vai deixar de existir, a reserva que eu puder diminuir o tamanho dela eu farei isso aí. É uma briga muito grande que você vai brigar com a ONU”*²⁰

03/08/2016: *“Vamos integrá-los à sociedade. Como o Exército faz um trabalho maravilhoso tocante a isso, incorporando índios, tá certo, às Forças Armadas”*²¹

03/04/2017: *“Não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola”*²²

“Eu fui num quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas [arroba é uma medida usada para pesar gado; cada uma equivale a 15 kg].²³ Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve...” (Idem)

03/04/2017: *“Pode ter certeza que se eu chegar lá (Presidência da República) não vai ter dinheiro pra ONG. Se depender de mim, todo cidadão vai ter uma arma de fogo dentro*

*de casa. Não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola.”*²⁴

02/04/2017: *“Eu já briguei com o Jarbas Passarinho [ex-Ministro da Justiça] aqui dentro. Briguei em um crime de lesa-pátria que ele cometeu ao demarcar a reserva Ianomâmi. Criminoso.”*²⁵

01/08/2018: *“Se eleito eu vou dar uma foicada na FUNAI, mas uma foicada no pescoço. Não tem outro caminho. Não serve mais.”*²⁶

01/12/2018: *“Nosso projeto para o índio é fazê-lo igual a nós.”*²⁷

06/08/2019: *“Se eu fosse rei de Roraima, com tecnologia, em 20 anos teria uma economia próxima do Japão. Lá tem tudo. Mas 60% está inviabilizado por reservas indígenas e outras questões ambientais.”*²⁸

27/09/2019: *“As ONG teimam em manter os nossos índios como homens das cavernas.”*

“A visão de um líder indígena não representa a de todos os índios brasileiros. Muitas vezes, alguns desses líderes, como o cacique Raoni, são usados como peça de manobra

se confundem com essa modalidade prevista na Constituição Federal. <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>.

19 Vídeo <https://www.youtube.com/watch?v=jUgDXVbPHZs>, publicado em 21 Janeiro 2016.

20 Video pelo Correio do Estado, 10 Junho 2016, <https://youtu.be/kCXZEdVHHEw>.

21 Assirati, M.A. Povos indígenas e a escolha pela existência, Teoria e Debate, edição 187, <https://teoriaedebate.org.br/2019/08/20/povos-indigenas-e-a-escolha-pela-existencia/20/08/2019>, a fala do presidente Bolsonaro é de 03 agosto 2018 em entrevista à Globonews (não localizamos).

22 Veja, 06/04/2017, <https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-e-acusado-de-racismo-por-frase-em-palestra-na-hebraica>.

23 A definição é da mídia utilizada como fonte escrita.

24 Estadão, 3 Abril 2017 <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-podemos-abrir-as-portas-para-todo-mundo-diz-bolsonaro-em-palestra-na-hebraica>.

25 “Sem tiro de advertência: primeiro na testa” Entrevista com Marcelo Godoy, 2 Abril 2017, <https://infograficos.estadao.com.br/politica/bolsonaro-um-fantasma-ronda-o-planalto/>

26 Espírito Santo, 1 Agosto 2018, mencionado no site Indigenistas Associados, <https://indigenistasassociados.org.br/2018/10/14/com-a-foice-no-pescoco/>.

27 Notícias UOL, 1 Dezembro de 2018, <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2018/12/01/bolsonaro-critica-ibama-e-icmbio.htm>.

28 Notícias UOL, 6 Agosto 2019, <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/06/bolsonaro-ironiza-criticas-sobre-desmatamento-sou-o-capitao-motosserra.htm>.

por governos estrangeiros na sua guerra informacional para avançar seus interesses na Amazônia.”²⁹

24/01/2020: “Com toda a certeza, o índio mudou, tá evoluindo. Cada vez mais, o índio é um ser humano igual a nós. Então, vamos fazer com que o índio se integre à sociedade e seja realmente dono da sua terra indígena, isso é o que a gente quer aqui”³⁰

Até aqui reconstruímos a gramática e a coerência das ações do Governo Bolsonaro com dois exemplos. Eles poderiam se multiplicar. Abandonaremos os exemplos para tecer reflexões mais gerais, construir um quadro interpretativo com diferentes materiais, entre eles os já descritos. Para atingir esse objetivo, discutimos brevemente as mudanças profundas na direção da atuação do Estado e do governo brasileiro.

3. O Assédio Institucional é um Método de Governo.

As transformações institucionais recentes no Brasil se caracterizam por serem, ao mesmo tempo: i) *abrangentes*, no sentido de que envolvem e afetam praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental; ii) *profundas*, ao promoverem modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas; e iii) *velozes*, pois vêm se processando em ritmo tal que setores oposi-

cionistas e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso.

Essas três características se explicam pelo *modus operandi* do Governo Federal, a que estão constrangidas as instituições republicanas e democráticas. É somente em função disso que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem maiores resistências ou desavenças, a sua agenda disruptiva, entendida em dupla chave de análise.

Em primeiro lugar, a atual agenda é disruptiva em relação à trajetória histórica de construção do Estado-social e das instituições que se alinham com os preceitos da Constituição de 1988. Não cabiam até então projetos liberal-fundamentalistas, a desconstrução de direitos sociais, dos direitos transgeracionais ou difusos (onde se situam os direitos ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente), ou da agenda de reconhecimento e valorização de “grupos minoritários”. Em segundo lugar, a agenda atual é também disruptiva em relação ao futuro da democracia, ao rebaixar expectativas de participação social, distributividades e proteção das condições institucionais que garantam a qualidade de vida.³¹

Intimamente relacionado com os processos acima narrados, de reversão e inversão

29 <https://www.dn.pt/mundo/bolsonaro-na-onu-ong-teimam-em-manter-os-nosso-indios-como-homens-das-cavernas-11333726.html>.

30 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/24/cada-vez-mais-o-indio-e-um-ser-humano-igual-a-nos-diz-bolsonaro-em-transmissao-nas-redes-sociais.ghtml>.

31 Cardoso Jr. (2020, no prelo) destaca algumas características de desconstrução do Estado Brasileiro, caracterizado pelo alinhamento à Constituição de 1988: i) subalternidade externa; ii) inversão e reversão do Estado republicano e democrático de direito; iii) assédio institucional; iv) privatização do setor produtivo estatal; v) privatização de políticas públicas rentáveis; vi) privatização das finanças públicas; e vii) reforma administrativa. Dá exemplos de coerência do projeto governamental atual ao apontar para a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso no Brasil, no que tange aos temas do Estado, suas organizações, instituições e servidores públicos concursados. As medidas ou suas justificativas possuem em comum a mesma sanha reducionista de preços e quantidades, persecutória contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e praxis político-ideológica e criminalizadora da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf., por exemplo, a LRF/2000, a EC 95/2016, e as PECs 186, 187 e 188 que conformam o chamado Plano Mais Brasil, além da PEC 32/2020 que versa sobre a reforma administrativa).

do Estado republicano e democrático de direito, o **assédio institucional no setor público** brasileiro é um fenômeno novo e perturbador no cenário corrente. Ele possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. E dentro de cada poder e nível federativo ou organizacional, entre chefias e subordinados, caracterizando, neste caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.³²

Para ser justo, é preciso dizer que o assédio institucional sempre existiu dentro do setor público, mas ganhou escala, método e funcionalidade inusitada com o advento do governo Bolsonaro. Em outras palavras: o assédio institucional é parte integrante das práticas cotidianas deste governo direcionadas à desconstrução do Estado. Neste sentido, ele pode ser considerado um **método de governo**, cuja escala ampliada de situações – vide gráficos 1 e 2 abaixo – demonstra que o fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar algo patológico, uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) *desorganizar* – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) *deslegitimar* as políticas públicas sob a égide da CF-1988; e iii) por fim, mas não menos importante, *desqualificar* os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado na CF-1988.

É preciso ter claro que, diferentemente do assédio moral tradicional, o assédio institucional de natureza organizacional caracteriza-se por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem

como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores. Esta prática implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.

Enquadram-se nessa nova categoria sociológica e jurídica, as reiteradas, infelizes e preconceituosas declarações do próprio Presidente da República e alguns dos seus principais ministros, nomeadamente: Paulo Guedes (Economia), Damara Alves (Família e Direitos Humanos), Ricardo Sales (Meio Ambiente), Ernesto Araújo (Relações Exteriores) etc. Como exemplo, destaquem-se as ilações acerca dos supostos “parasitismo” e “esquerdismo” inerentes aos servidores públicos, que são funcionários sob comando do Estado, mas a serviço da sociedade brasileira, incluindo os próprios detratores. Esses ataques repetem-se de forma sistemática desde o início do governo Bolsonaro, e visam claramente criar um clima de animosidade da população e dos financiadores e avalistas deste governo contra os servidores, de modo a facilitar a imposição, obviamente não negociada, de uma reforma administrativa de caráter reducionista, persecutória e criminalizadora da própria ação estatal.

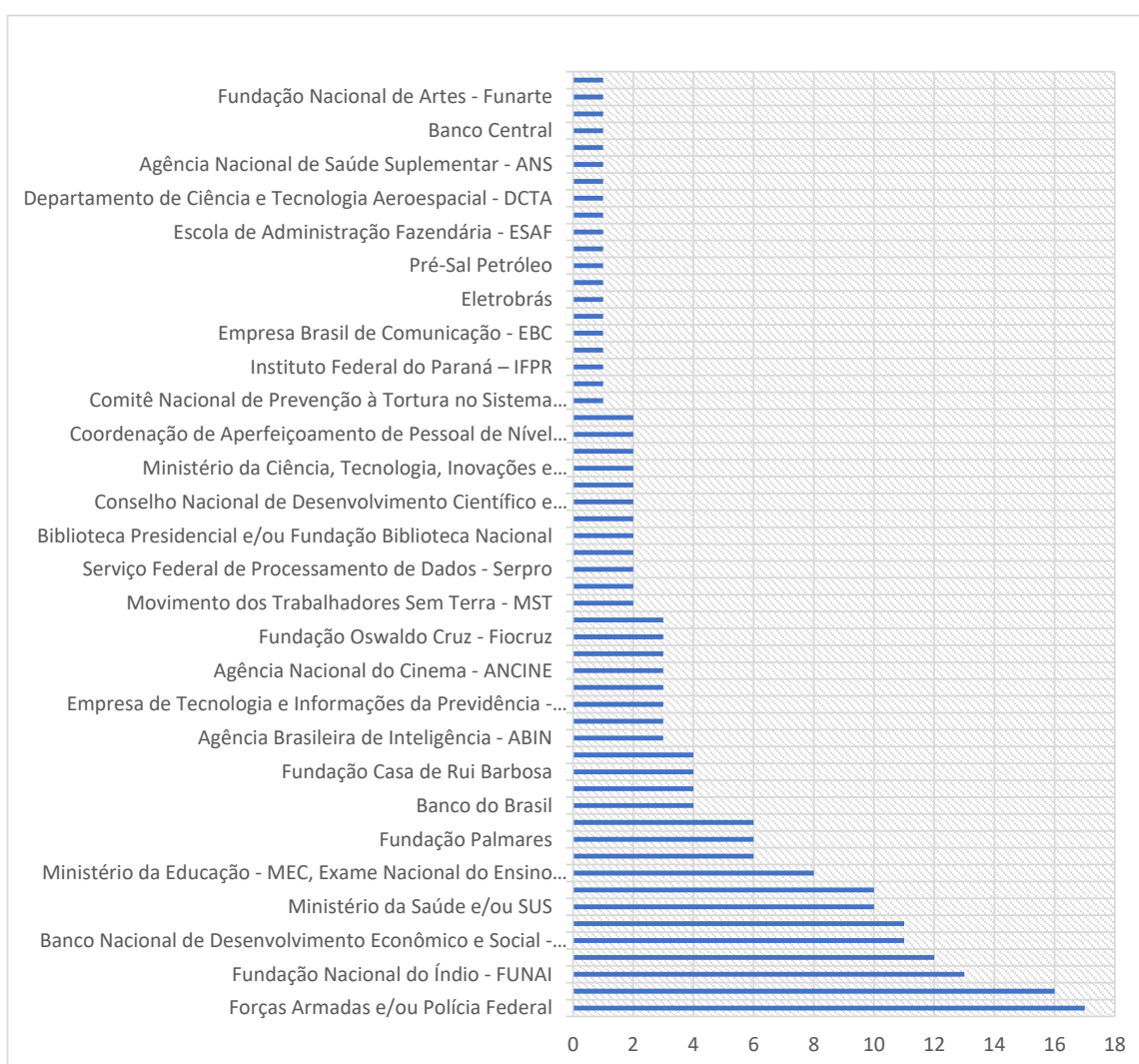
Ocorre que as propostas em curso de reforma administrativa que visam, quase que exclusivamente, reduzir gastos correntes por meio da quebra da estabilidade funcional para fins de demissão, forjando para baixo as remunerações dos atuais servidores e os futuros salários de entrada das novas contratações, possuem teor altamente questio-

32 Na verdade, o assédio moral – individual ou coletivo – pode ser considerado uma prática originária e comum no setor privado, uma pressão (vale dizer: uma exploração) dos modelos organizacionais hierárquicos em busca por desempenho e produtividade máximos no ambiente de trabalho. A concorrência interpessoal, levada ao extremo pela ameaça permanente do desemprego ou do rebaixamento salarial, e a pressão por maiores indicadores de rentabilidade empresarial, são os principais motivadores desse tipo de assédio no setor privado.

nável. Não apenas porque são medidas sem fundamentação técnica razoável, como porque serão ineficazes para se obter ajuste fiscal estrutural nas contas públicas. Os custos econômicos, sociais, ambientais, políticos e institucionais de uma reforma administrativa que falsamente se vende como solução,

serão muito maiores que a alegada economia fiscal dela derivada. Linhas gerais, as ideias que circulam mal escondem o viés ideológico, negativista do Estado e dos servidores, que está por detrás da aparente tecnicidade fiscal, passando longe de qualquer proposta crível de melhoria do desempenho estatal.

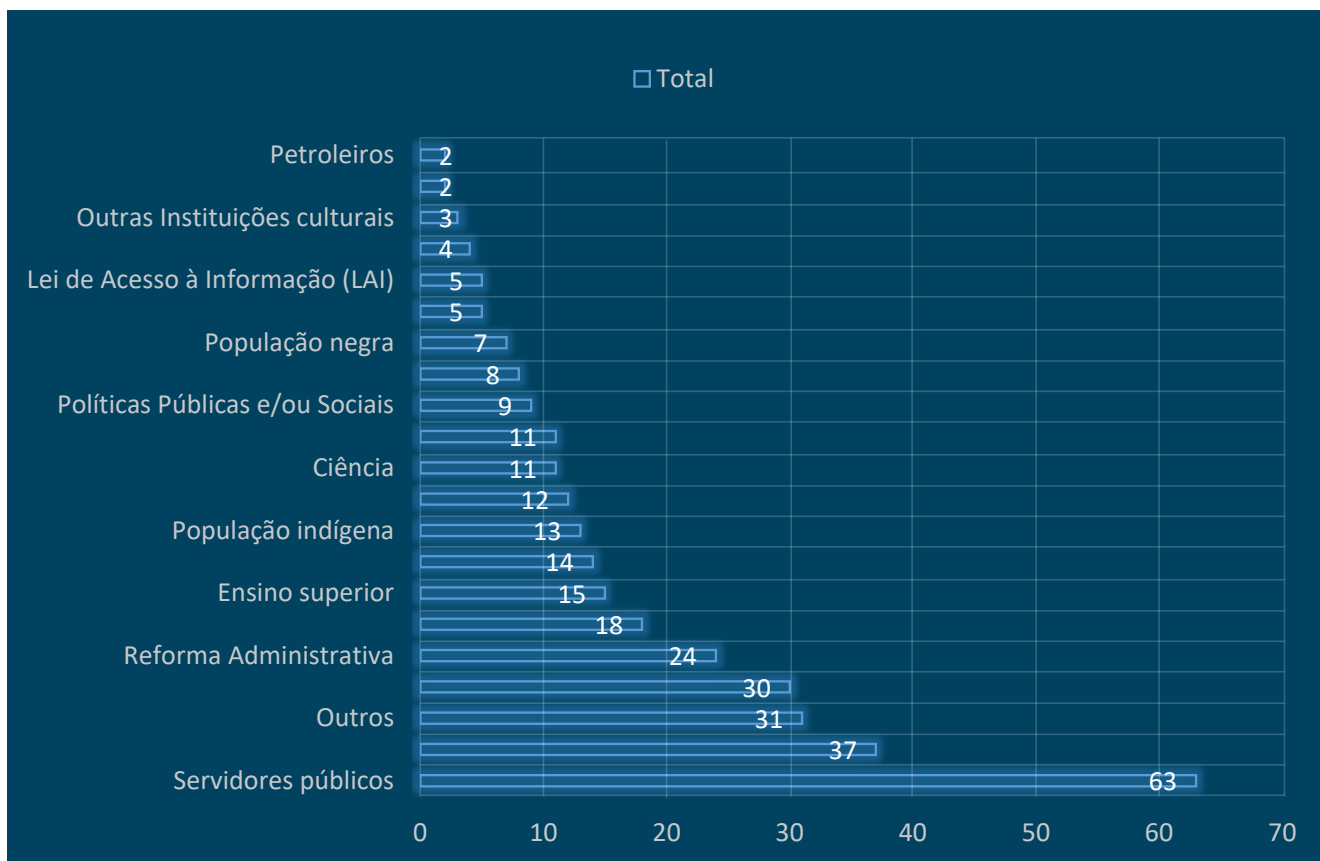
Gráfico 1: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: órgãos singulares.³³



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração própria.

33 Dados coletados até 14 de setembro de 2020, seguindo um método de busca ativa de casos de assédio institucional divulgados ou relatados por veículos da imprensa, mídias sociais e entidades representativas de servidores que, embora não exaustivos, são representativos de tais episódios. As notícias são classificadas em um quadro que lista, agrupa e sintetiza os casos de assédio de acordo com o seu objeto principal, podendo ser amplos, tais como os temas da “democracia”, “instituições” ou o coletivo de “servidores públicos”, ou específicos, tais como as diversas organizações públicas listadas acima. Especificamente para a construção do gráfico, as notícias são contabilizadas,

Gráfico 2: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: república e democracia.³⁴



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração própria.

Alguns exemplos de assédio organizacional são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Anvisa, Ancine, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Fiocruz, Funai, Ibge, Ibama, Icmbio, Inpe, Inep, Ipea e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), tais como: Fiscalização Agropecuária, Tributária e das Relações de Trabalho; Arrecadação,

Finanças e Controle; Gestão Pública; Comércio Exterior; Segurança Pública; Diplomacia; Advocacia Pública; Defensoria Pública; Regulação; Política Monetária; Inteligência de Estado; Pesquisa Aplicada, Planejamento e Orçamento Federal; Magistratura e o Ministério Público. Tais evidências reforçam a tese de que o que está em jogo é também o apagar de memórias e a recontagem da história oficial segundo a visão de mundo ora instalada no poder.

agrupando-as segundo os respectivos “casos ou objetos do assédio”, razão pela qual o somatório de situações é numericamente maior que as notícias de onde eles provêm, já que uma mesma notícia pode conter relatos sobre mais de um objeto assediado. Nesse gráfico não se faz distinção entre órgãos assediados ou assediadores, apenas se computam as situações de assédio institucional em si.

³⁴ Dados coletados até 14 de setembro de 2020, idem anterior. A categoria “outros” envolve situações tais como: ministérios, trabalhadores e fiscalização do trabalho, sindicalismo, cidadãos, comunicação, auditores fiscais, proteção a dados pessoais etc. Nesse gráfico estão agrupadas, em sua maior parte, situações de assédio que caracterizam categorias assediadas pelos atuais dirigentes políticos do governo.

Por sua vez, o assédio institucional de expressão moral caracteriza-se por ameaças físicas e psicológicas, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, geralmente observadas entre chefes e subordinados (mas não só!) nas estruturas hierárquicas de determinadas organizações públicas (e privadas), redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas.

No interior do setor público, geralmente, *assédio organizacional* e *assédio moral* estão correlacionados, caracterizando o que aqui chamamos, de modo mais amplo, de assédio institucional no setor público. Em outras palavras, o **assédio institucional** se refere a práticas de caráter intencional que têm como objetivo humilhar, destruir ou desautorizar posições administrativas e políticas, valorizando instâncias específicas de poder social. Embora o assédio tenha efeitos sobre a saúde física e psíquica e deva ser tratado também do ponto de vista médico, ele ainda possui uma dimensão moral e outra política.

Em condições de normalidade republicana e democrática, as regras jurídicas regulam as relações conflituais e transformam as instituições, criando legitimidades e solidariedades, além de limites jurídicos e constitucionais a atos e indícios relacionados ao assédio institucional. Evidentemente, a esfera do direito, em suas diferentes formas, acomoda valores políticos antagônicos legítimos, bem como a própria moralidade pública.

Neste sentido, o assédio institucional decorre das dificuldades de negociar – legitimamente – ideias, valores, projetos societários e institucionais, comportamentos e linhas de ação, desdobrando-se em processos de desconhecimento, não reconhecimento e destruição da legitimidade do adversário político. Talvez, o problema central dos pontos de vista republicano e democrático, seja

exatamente a destruição das possibilidades de construção de sujeitos, atores sociais e da normalidade ou segurança relativa ao funcionamento das instituições que têm estruturas e objetivos delimitados, jurídica e politicamente.

Se o assédio moral é estudado há muito tempo e é objeto de forte regulação jurídica, o assédio institucional, por sua vez, embora não seja fenômeno inédito, ainda é objeto de pouco interesse analítico e interpretativo. Como existe um descasamento estrutural entre política, direito como legalidade e Constituição, há também uma ampla zona de opacidade na atuação do Executivo, suas escolhas, ascendência sobre a administração e de ambos com os princípios impressos na Constituição. Essas relações têm que ser constantemente reinterpretadas, sendo que os limites nem sempre estão positivados ou visibilizados nos códigos estabelecidos, exigindo a mobilização de múltiplos valores e atores políticos e morais.

Sendo este, portanto, fenômeno novo e perturbador no interior do setor público brasileiro, com formas de manifestação diversas e consequências deletérias ao bom funcionamento de organizações estatais e ao desempenho profissional adequado de seus servidores, é que a Afipea-Sindical considerou necessário um destaque especial ao tema, carregando em seu site (<http://afipea-sindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/>) um conjunto – representativo, mas não exaustivo – de casos recentes, até mesmo para que se possa ter registros documentais, relatos fáticos de situações dessa natureza, interpretações e proposições condizentes com a gravidade do fenômeno e suas nefastas consequências para o Estado brasileiro, seu corpo funcional e a administração pública cotidiana. À luz desse arsenal de informações é que o restante desse texto tece considerações teóricas, organiza informações empíricas e propõe uma interpretação geral acerca do fenômeno.

4. Porque Falar de Assédio Institucional: os contextos republicano e democrático da ação pública.

É natural em sociedades modernas, dinâmicas e complexas que as instituições desenvolvam culturas organizacionais e enfrentem problemas sociais como orientações normativas, ideias especializadas e instituições capacitadas. A forma institucional em busca de consolidação no Brasil, desde a CF-1988, é – ou deveria ser! – o Estado Republicano e Democrático de Direito, onde os direitos individuais, coletivos e sociais são elementos constitutivos básicos.

Para que *república*³⁵ e *democracia*³⁶ existam, devem existir recursos e instituições que, ausentes, significariam a ausência das próprias instituições da modernidade (Dahl, 2012: pg. 276-277).³⁷ De fato, as políticas prestacionais, ou os direitos fundamentais, devem garantir as condições de participação de maneira plena em processos de decisão coletiva, no desenvolvimento de capacidades para a ação autodeterminada e moralmente responsável.

Os direitos, bens e interesses substantivos são componentes intrínsecos e indivisíveis da democracia, o que significa dizer que os valores ou princípios da liberdade e do acesso a bens que garantem as liberdades devem ser protegidos. Entre esses direitos,

conforme Robert Dahl (2012), está o direito ao autogoverno pelo processo democrático, direito tão fundamental que os autores da Declaração de Independência americana declararam-no inalienável. Seus processos não são meramente formais, nem meramente processuais, pois seriam também parte da *justiça distributiva*, já que ajudam na determinação da distribuição de recursos de poder, autoridade e outros recursos reais ou simbólicos.

Os direitos fundamentais envolvem prestações positivas em sentido amplo, que se dividem em direitos de proteção, organização e procedimentos, e direitos a prestações em sentido estrito (direitos fundamentais sociais). Esping-Andersen (1991) desenvolveu trabalho de referência nos debates sobre Estados Sociais, sugerindo a ideia de *desmercantilização* como critério de classificação dos sistemas de bem-estar. A partir do conceito, criou três tipos de regimes: i) *liberal*, no qual a atuação do Estado ocorre depois da ação dos mercados, corrigindo falhas; ii) *conservador*, com foco na proteção de categorias socioprofissionais e, por isso também conhecida como corporativista; e iii) *universais*, com proteções amplas, pouca dependência dos mercados e forte institucionalização dos serviços públicos. Em trabalho posterior, após críticas e revisões, propôs um quarto tipo: iv) o modelo *fami-*

35 A república, para Cunha, Medeiros e Aquino (appud Cardoso Jr. e Bercovici, 2013: 36), tem algumas características: “(...) o Estado é o principal instrumento de ação coletiva da comunidade política. Por isso, seus princípios de ação e organização, enquanto condições para o exercício do poder, são centrais na análise da questão republicana do bom governo. Sob este enfoque, a agenda de reflexões sobre o Estado impõe, para além da discussão sobre a eficácia e eficiência de suas ações, a análise de sua legitimidade e adequação ao interesse público. Neste sentido, é preciso inquirir permanentemente as instituições estatais sobre seu caráter republicano.”

36 A democracia, por sua vez, “(...) precisa ser compreendida não só por seus aspectos processuais e contingenciais; deve ir além da concepção minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis, pois há também uma dimensão de aprendizado democrático que lhe é essencial. Nessa longa jornada civilizatória, o Estado aparece como peça importante, não como fim em si mesmo, mas como instrumento potencial para a ampliação da esfera pública.” (Sá e Silva, Lopez e Pires, appud Cardoso Jr. e Bercovici, 2013: 494). Para Tilly (2007: 13), “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas.”

37 Robert Dahl (2012: pg. 277) ainda afirma que “o fato de que os governantes autoritários não medem esforço para destruir todas as instituições necessárias para o processo democrático demonstra o quanto eles têm consciência de que o processo democrático não é meramente formal, e sim algo que levaria a uma transformação estrutural dos regimes.”

lístico de proteção social, muito presente na Europa meridional e também no Japão, locais esses nos quais a família desempenha – em complementação ou substituição aos mercados e aos governos – determinadas funções de acolhimento e provisão de cuidados sociais típicos (Esping-Andersen, 1999).

Por sua vez, as políticas setoriais organizam-se em instituições que expressam orientações e objetivos comuns, a exemplo dos sistemas de saúde, educação, assistência, previdência, meio ambiente etc., que articulam ações interdependentes. Embora as divergências sejam comuns no que se refere a detalhes da ação, às suas prioridades e sequenciamento, ao peso relativo dos objetivos de curto e médio prazos, bem como à ponderação e hierarquização entre eles, os contextos republicano e democrático permitem construir procedimentos que são agenciados de forma a estabelecer coordenação das intenções em jogo.

É também legítimo que as sucessivas transformações sociais e institucionais produzam conflitos e é usual que dos conflitos amadureçam práticas e estratégias complexas para o enfrentamento de problemas de agenda e implementação de políticas públicas. É da tradição republicana e democrática admitir o conflito e admitir meios mais ou menos institucionalizados para mediá-los. Do contrário, o funcionamento institucional em baixa intensidade (subfinanciamento, desmotivação, desmobilização e anomia quanto aos objetivos) coloca em questão a própria ideia de democracia. Nesse sentido, é difícil reconhecer a legitimidade da instrumentalização das instituições para objetivos e interesses outros, unilaterais, particulares e até mesmo privados.

A presença de múltiplas instituições com processos e valores substantivos e legitimados é condição de existência da república e da democracia na contemporaneidade. É duvidosa a qualidade de ambas as instâncias que situa a orientação das suas instituições

em sentidos contrários às suas finalidades e às suas culturas próprias, nas quais as especialidades, identidades institucionais e identidades sociais se desenvolveram. A investitura formal e institucional de protagonistas que ameaçam “*os elementos básicos dos estilos de vida, seja em questões de religião, língua, segurança econômica*” (Dahl, 2012: pg. 254), mas também de tradições institucionais, transforma conflitos que seriam considerados legítimos em circunstâncias normais, em práticas hostis e eficazes na destruição das organizações e suas institucionalidades.

Entretanto, em muitas situações, como a que vivemos nos dias que correm, as ameaças, estrangimentos, desqualificações, deslegitimação de posições institucionais, sedimentadas em rotinas, procedimentos e conhecimentos consolidados, são ostensivas e são feitas em nome da simplificação dos problemas e manipulação de ideias. É natural que os atores políticos e instituições envolvidas nas ações públicas tendam a resistir e negar legitimidades a comportamentos aleatórios, injustificados, unilaterais e até mesmo incoerentes, a ponto de desorganizarem as condições da ação estatal na direção de objetivos sedimentados e definidas pelas políticas públicas do Estado Social.

Assim, é possível que o **assédio institucional** adquira uma de suas formas mais ignominiosas. É uma prática deliberada que desorganiza os vínculos institucionais, atacando saberes constituídos, pessoas, práticas e objetivos, com a finalidade muitas vezes explícita de degradar as condições de trabalho e a normalidade institucional. Mais grave, porém, são as possibilidades de que esses movimentos desorganizem as instituições republicanas que garantem processos democráticos e direitos substantivos, ou seja, os direitos individuais, coletivos e sociais, todos fundamentais ao país.

Antes de seguir com a descrição dos fatos que dão conteúdos empíricos aos fenômenos políticos do Brasil contemporâneo, adi-

cionamos uma seção que formula um quadro de assertivas teóricas ainda a respeito da república e da democracia, conceitos que contextualizam os significados que se atribui às relações do governo Bolsonaro com as instituições e as políticas públicas. O debate democrático e republicano não são nem de perto unívocos, mas têm algo em comum, ou seja, o debate racional, em bases factuais e na possibilidade de que cada posição política e social seja reconhecida em suas especificidades.

5. O Assédio Institucional em Ação: desconstrução da democracia e do republicanismo.

O campo de ação pública não se limita ao Estado. É estruturado por um conjunto de relações entre Estado, sociedade e comunidade, nas quais se inscrevem diferentes espaços institucionais, modalidades de ação e gramáticas políticas no enfrentamento de problemas públicos.

A tensão básica a ser considerada em qualquer processo interpretativo provém da dicotomia entre relações de força concretas e relações de força simbólica. Provém dessa dicotomia a ideia de monopólio da violência legítima e de centralidade do Estado, a oposição entre sociedade civil e o soberano, que pacifica as relações potencialmente egoístas e violentas; e a separação dos poderes, que acomoda originariamente grupos e classes sociais bem definidas em conflitos mais ou menos abertos. A oposição e a sua história, desdobram-se nas diferentes formas de filosofia política, desde o liberalismo, o republicanismo, a democracia etc., com suas composições e hibridizações em diversas correntes ideológicas.

O Estado, por sua vez, não é apenas uma comunidade de cidadãos, que participam da formação do governo, formulam suas ações

e decidem, mas também um conjunto de instituições e dispositivos de força, regulação e disciplinamento social, que envolve a produção simbólica, a mobilização de saberes e discursos, simetricamente potenciados pelas práticas institucionais.

Portanto, o Estado pode ser visto como resultado dos efeitos de dominação, como disciplina social em diferentes esferas de ação e, sobretudo, como processos de justificação e legitimação. A definição da *bi frontalidade* do corpo político permite-nos descrever as práticas sociais e políticas como uma permanente mobilização de valores, representações, culturas ou gramáticas políticas muito diversas para tratar e deliberar a respeito de problemas públicos.³⁸ Pode-se dizer que a ação pública é mediada por um senso comum, por uma cultura pública compartilhada, embora essa apresente múltiplas faces, singularidades e especialidades.

De outra forma, o Estado é um campo constituído por setores (previdência, saúde, assistência social, educação, cultura, meio ambiente, habitação, além das políticas econômicas e de infraestrutura etc.), que organizam a produção, os serviços e o trabalho social, material e simbolicamente considerado.

As sociedades contemporâneas movimentam-se em torno do desenvolvimento tecnológico e econômico e, com isso, das condições materiais da vida, evidentemente em contradição com a ideia de recursos limitados, sobretudo ambientalmente. Nem tudo é possível, mas as demandas do crescimento consomem recursos finitos. O mesmo espaço configurado por políticas setoriais tem consequências transversais e concorre com a vida associativa, o tempo disponível para o entretenimento e o lazer, as interações, a comunicação e a cultura.³⁹

38 Canivez, P. Qu'est-ce que l'action politique, Librairie Philosophique, Vrie, Paris, 2013.

39 Nessa última, desenvolvem-se não apenas as formas de vida comunitária tradicionais, mas as atividades artís-

O conjunto complexo de áreas de desenvolvimento institucional coloca a questão da noção de bem comum e a mediação de valores, talvez esse seja o principal papel das constituições e governos. Isto é, conectar, acomodar, selecionar e traduzir sentidos. O equilíbrio entre norma formal e ética é bastante difícil, resolvendo-se em cada domínio de ação, de maneiras muito diversas, nos campos do direito, das ciências sociais, das ciências naturais e outras formas de generalização simbólica em torno de problemas e ações públicas.

Evidentemente, os campos de ação são construídos em função de jogos simbólicos que envolvem a mobilização de competências, capitais, reputações e reconhecimentos. Os procedimentos de argumentação e justificação são centrais. Não é incomum que a comunicação envolva a mobilização de estereótipos, prejulgamentos e mal-entendidos, ou seja, violência simbólica.

É nesse contexto que se fazem escolhas sobre formas de organização das instituições políticas. A *república* é uma forma de governo que se ocupa da unidade, concentra-se na ideia de bens de todos em contraposição aos bens privados, o que deságua na contraposição da ideia de políticas públicas e particularistas, no domínio da lei e em procedimentos formais universais aos quais a coletividade deu consentimento ou, como afirmou Hannah Arendt, uma República seria constituída onde há domínio da lei, repousando no poder do povo, forma de governo que põe fim ao domínio do homem sobre o homem.⁴⁰

Por sua vez, a *democracia* não é apenas um regime ou forma de governo, mas um tipo de sociedade cujo fundamento ético é o respeito pelo outro e pela possibilidade de que o argumento e a confiança permitam acordos sobre finalidades e modos de ação.

Então, a ação mobiliza recursos simbólicos e materiais para resolver problemas públicos, por definição coletivos.

Se a república se ocupa da *unidade*, a democracia se ocupa da *diversidade*. A república é o universo da lei, mas é possível que um indivíduo, grupo de elite ou partido solitário garantam-na, sob condição de apoio geral da sociedade. A força da opinião, inclusive com o apoio e a força das políticas culturais, mídias tradicionais e digitais, se constitui em mediador principal em qualquer configuração hegemônica. Por essa razão, a luta no terreno do imaginário, da ideologia e da formação da opinião é tão importante na política contemporânea. No campo dos funcionamentos institucionais, além da defesa de princípios republicanos, é necessária a atenção para valores éticos da democracia, especialmente da mobilização de suas múltiplas formas de representação, participação e deliberação.

A mediação de problemas de agenda pública cria possibilidades para a coesão social, a partir do debate, do aperfeiçoamento da percepção e dos termos das soluções possíveis em jogo, sejam elas respostas formuladas para questões nacionais ou sociais, setoriais ou transversais. Ademais, o processo de mediação na democracia exige reconhecimento da legitimidade de atores institucionais e de suas experiências acumuladas, e não institucionais, o que permite o debate e o agenciamento das ações a partir da *concretização* da experiência.

Além das questões econômicas do desenvolvimento ou dos modos da acumulação capitalista, as sociedades contemporâneas enfrentam problemas importantes, tais como o quadro de consolidação de políticas típicas dos Estados Sociais. A *república* encontra no Estado Social um dos instrumentos contemporâneos mais importantes para

ticas, as artes do espetáculo vivo, as escritas, o audiovisual, as comunicações e as TIC's.

40 Arendt, H. Crises of the republic, A Haverst Book (Harcourt Brace & Company), 1972, página 139.

sua efetivação enquanto tal. A *democracia*, por sua vez, encontra no Estado Social ativo um dos seus apoios e veículos, tanto no reconhecimento das solidariedades sociais horizontais, quanto das diferenças culturais e identitárias a serem reconhecidas. Desta feita, república e democracia delimitam o poder do Estado e potencializam as energias institucionais e coletivas para resolução de problemas coletivos.

É fundamental, nesses casos, que processos de mediação envolvam agenciamentos de valor e legitimidade, o que implica o reconhecimento do pluralismo e uma relativização de uma abordagem restritivamente monista dos valores e da ética.⁴¹ Igualdade, bem-estar social, proteção, mercado, eficiência, equidade, criatividade etc. são valores que associam simbolicamente as diferentes políticas, mesmo que mobilizem diferentes instrumentos e seus efeitos contraditórios.⁴²

6. Assédio Institucional como Ação Política.

O assédio institucional como tipo de ação estratégica – ou *método de governo* – anula práticas consagradas pelas instituições da ciência, pelos saberes e conhecimentos organizacionais que correspondem às necessidades do serviço público e do interesse geral. Nada a opor ao fato trivial e saudável de crítica às instituições. Elas podem e devem ser criticadas, é corriqueiro que as instituições aprendam e se aperfeiçoem com a crítica. As ciências, os saberes e o aprendizado organizacional presumem exatamente essa possibilidade.

Todavia, algo profundamente diferente acontece quando os métodos de crítica são, voluntária e involuntariamente, desleais, visando o conflito e a desorganização. Então, o assédio institucional deliberado é re-

alizado com intenções políticas. Não seria exagero dizer, para o caso brasileiro atual, que o assédio institucional constitui um método de governo.

O conteúdo político nesse caso é claro. Não se trata mais de suscitar o enfretamento de questões colocadas por uma história comum, evolutiva, no sentido de que a história segue orientações institucionais acumulativas, originadas no pacto constitucional, especialmente na Constituição Federal de 1988, que é o contexto valorativo e de princípios no qual nos movimentamos. É também evidente que a Constituição pode ser alterada, há regras para tal. Entretanto, também há limites fortes para a desconstrução de valores republicanos e democráticos substantivos, como a inclusão equitativa, a proteção ambiental e o desenvolvimento social.

Ainda no âmbito da interpretação de valores políticos alternativos aos preconizados no texto constitucional, vê-se construir – e ganhar espaço narrativo – conteúdos imagéticos, morais e políticos diversos. São conservadores, segundo os próprios mediadores simbólicos, na medida em que defendem, ou inventam, uma tradição cristã, sendo que aqui a novidade é ser evangélica e não mais católica, além de familista, e de forma coerente com a ideia de que a natureza foi criada para estar disponível ao homem, a conquista e exploração dos recursos naturais como se fossem inesgotáveis e de uso instrumental, redutíveis à valoração ou usos meramente econômicos. Essa tradição tem interdependências com as imagens da conquista heroica, voluntarista e anti-intelectualista de territórios de exploração, colonização e soberania.

Contemporaneamente, no Brasil, faz-se contraponto a outra tradição, agora liberal, mesmo distante de suas formas políticas

41 Sen, A. Sobre a ética e economia, Companhia das Letras, SP, 1999.

42 Walzer, M. Esferas da Justiça - uma defesa do pluralismo e da igualdade, Editora Martins Fontes, SP, 2003.

conhecidas, que se movimenta em debate contínuo com conservadores e reformistas mais ou menos radicais, e ganha o desenho caricatural dos Estados enxutos e dos mercados interligados, vívidos no período das finanças globalizadas, caracterizadas por crescentes assimetrias e desigualdades internas e entre países, muitos com crescente desproteção do trabalho, miséria e pobreza, fome e insegurança alimentar extrema. As ideias estão fora do lugar, mas mantém sua potência adaptativa e usos políticos variados. Não são poucos os que ganham com a desorganização das capacidades de ação institucional e coletiva do Estado nacional, da sua forma republicana e do modelo político democrático.

Deve-se levar a sério as ideias e valores políticos alternativos. Todavia, a interpretação dessas configurações de ideias sugere que não vão muito além de afirmações genéricas, incapazes de se apoiarem em argumentos que guardem verossimilhança com possibilidades objetivas e que, portanto, não são projetos políticos bem delineados. A força das ideias não vem, entretanto, apenas da sua coerência interna ou da aderência aos fatos, mas de sua capacidade de unir, separar ou formar sujeitos históricos.

Evidentemente, nenhum argumento, que almeje inferir nexos causais, seria capaz de associar as dificuldades atuais exclusivamente ao governo vigente. Tampouco é possível atribuir as deficiências dos procedimentos decisórios, seus equívocos e seletividade aparente, ao governo constituído, mas às deficiências de qualquer processo

decisório, e sobretudo, mais evidentes em contextos democráticos.

Todavia, a desconstrução de direitos, erros sequenciais de administração, as dificuldades de coordenação propositiva de ações de governo, inclusive para deliberação de agendas de políticas públicas, denota que as transgressões retóricas excedem o papel do argumento persuasivo, natural do jogo democrático.

É difícil reconhecer, por exemplo, de forma clara, quais as proposições de políticas públicas do Governo Bolsonaro. Aliás, aquelas políticas estruturantes, que têm impacto nas regras e no funcionamento do conjunto das instituições, portanto aquelas que seriam consideradas fulcrais, são desconhecidas, não foram fundamentadas, a exemplo das reformas tributária e da administração. Outras, como a reforma da previdência, dependeram do processamento tecnopolítico do Congresso Nacional, dada a precariedade – técnica e política – das proposições apresentadas pelo Executivo.

O que se conhece das proposições de políticas são, na verdade, pastiches de argumentos e justificativas, com o uso de noções alusivas e simplificadoras por parte do núcleo técnico e de rompantes de frases incoerentes, uma mistura de argumentos genéricos e caricaturais, ataques pessoais e institucionais pelo núcleo político-ideológico incrustado no poder.⁴³ É bem verdade que esse conjunto de proposições, aparentemente incoerente, deve ser levado a sério. Entretanto, na medida que o governo foi avançando, foi possível reconstruir o sentido geral das

43 Almeida, S. chama a atenção para três núcleos no Governo Bolsonaro: a) ideológico-diversionista; b) policial jurídico militar; c) núcleo econômico. O primeiro produz a ideologia do amigo e do inimigo, atacando socialistas, comunistas e esquerdas reais e imaginárias, direciona armas ideológicas contra as políticas de equidade de gênero, étnica, diversidade cultura. O segundo núcleo tem uma ideologia punitivista aberta e sinaliza o uso do aparato repressivo e penal para a manutenção da ordem. O terceiro núcleo é constituído pelos fiscalistas e liberais mais radicais e têm a desconstrução dos serviços públicos, minimização dos direitos sociais e regulação da economia e da proteção social pelos mercados. (Sobre política, distração e destruição, <https://jornalistaslivres.org/sobre-politica-distracao-e-destruicao>). Nada de novo, estas estratégias já foram apontadas como típicas do Estado Penal que associam regulação pelo mercado, minimização do Estado Social e gestão da exclusão pelo “direito penal” (Wacquant, L. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos estados Unidos. Freitas Bastos Editora, RJ, 2001). Na mesma linha interpretativa de

suas ações, como veremos a seguir. Argumentos de: i) *mercadorização* de bens e serviços públicos, ii) *minimização* do papel dos direitos sociais, iii) *flexibilização* de direitos trabalhistas, iv) *desconstrução* de proteções ambientais, v) *ataques* à agenda positiva da equidade na proteção aos direitos de gênero, étnico-raciais e povos tradicionais etc.⁴⁴

Dessa maneira, pode-se vislumbrar pelo menos dois níveis de argumentos: do lado técnico-ideológico, aparece a crise e a austeridade fiscal, fazendo as vezes de justificativa, de mantra que organiza os ataques às políticas públicas de proteção e desenvolvimento, políticas que exigem despesas de custeio e investimentos planejados. Em outro nível, os ataques desconexos e aparentemente incoerentes, têm uma gramática de desmobilização técnica, política e institucional.

Nossa hipótese é que o **assédio institucional como política de governo** se nutre dessa dupla face. De um lado, liberalismo retórico e despropositado; de outro, ação e – porque não – violência simbólica recorrente, visando a degradar as condições materiais, morais e institucionais da ação pública. A síntese da dupla face é a cultura política do assédio institucional sistemático e dos ataques simbólicos aos inimigos como método e prática.

No momento, o Brasil vê república e democracia retraírem-se. A cada dia, são mais fortes as evidências de que direitos civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais entraram em profunda depressão. A institu-

cionalidade democrática é sempre difícil e frágil, no entanto, também é, por definição, pautada por demandas de proteção dos indivíduos e da legalidade, melhores e mais potentes serviços públicos, diálogo político bem ordenado, direito a divergir e reconhecimento das diferenças e da diversidade.

O Governo Bolsonaro se caracteriza pela *desmaterialização da política*. Atua fundamentalmente em uma frente de diversionismo político, que chamaremos de guerra cultural. Sua disposição em relação às políticas públicas é a *desmaterialização* dos problemas setoriais, revelando dificuldades imensas – inclusive retóricas – de reconhecimento de lógicas políticas setoriais específicas que não possam ser agrupadas em linguagem da economia formalista mais reducionista. A ideia generalizante de mercado dá a tônica, não existindo problemas quando não podem ser agrupados em classificações econômicas gerais, isto é, abordagens meramente economicistas. A *desmaterialização* implica simplesmente a criação imaginária de inimigos, a insistência em teorias econômicas sem lastro empírico e explicações simplificadas e estáticas de problemas por natureza complexos e dinâmicos de políticas públicas.

7. Situações de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro.

Conhecemos a precarização do trabalho dos anos recentes, inclusive com apoio legal, os esforços por minar a participação social em geral, e das mulheres em específico, no

Silvio de Almeida, ver Queiroz, A. A. Agenda, estrutura e modus operandi do governo Bolsonaro, Teoria e Debate, edição 198, julho 2020. Toledo, A.C & Carvalho, por sua vez, dão pistas interpretativas sobre a base social e econômica de apoio ao Governo Bolsonaro. Para uma tipologia mais completa das relações entre governo, classes e as linhas de ação governamentais, ver Cardoso Jr., J. C. A volta dos que não foram: oligofrenia, prepotência e má-fé como fundamentos da reforma administrativa, in ARCA Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. / J. Celso Cardoso Jr. et ali. Brasília: Afípea, 2019.

44 Queiroz faz uma síntese da agenda visível do Governo Bolsonaro: desindexação geral da economia; desvinculação orçamentária; privatização selvagem; abertura da economia; desregulamentação do trabalho, com a “livre” negociação; e restrição para acesso a benefício previdenciário, inclusive com aumento da idade mínima, aumento do tempo de contribuição e redução do valor do benefício. Queiroz, A.A. Agenda, estrutura e modus operandi do governo Bolsonaro, Teoria e Debate, edição 198, julho 2020.

espaço público, a negação do direito à cidade, do acesso à cultura, a degradação célere do meio ambiente, do combate ao racismo, a desconsideração aos direitos indígenas e outras minorias, só para exemplificar.

Essas ações têm como epicentro o combate ao serviço público, a redução dos espaços de debate, as restrições às políticas públicas de equidade, o tratamento desigual e privilegiado a determinados grupos, a desproteção social com políticas abrangentes.

O ano de 2016 é um marco. Ali o pêndulo da política pende para um híbrido entre Estado modesto, austeridade fiscal como horizonte-limite para as políticas públicas e flexibilização de direitos. Para aqueles que pensam que as funções estatais que justificam as políticas públicas, antes baseadas em princípios e ações de igualdade substantiva e na inclusão social com equidade, agora devem ser desconstruídas, encontrará em 2019 sua data comemorativa original.

Cortar fundos públicos, tanto quanto a evitação mágica aos funcionários, seja com congelamentos salariais, promessas de cortes ou através do simples envelhecimento de quadros e aposentadorias, é o mantra sagrado da desconstrução. Os cortes sistemáticos de serviços, prestações públicas sociais e investimentos em nome da austeridade ou de uma anódina eficiência e – argumento banalizado – de combate à corrupção, têm desestabilizado efetivamente os serviços públicos, fragilizando de forma drástica as capacidades estatais.

Reconhecemos as ambiguidades e sabemos que tudo é feito em nome da democracia, do desenvolvimento e da proteção social. No entanto, os valores se misturam e se confundem, de modo típico nas guerras culturais e híbridas, hoje em curso na contemporaneidade líquida. Mas também, reconhecemos três movimentos discursivos, simultâneos e articulados, com origens múltiplas e conver-

gentes, vale dizer:

- um *liberalismo econômico radical*, que preconiza a desconstrução das instituições públicas e acusa a ineficiência e o corporativismo da administração pública em nome do discurso da austeridade fiscal;
- a *desconstrução deliberada das institucionalidades e das organizações públicas por embaralhamento*, por meio de duas características: a) redistribuição, fragmentação e ressignificação de competências institucionais; e b) administração das instituições por atores que lhes são oponentes ou que têm valores antagônicos a elas; e
- a *gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo*, a qual se caracteriza por uma lógica baseada na ideia de que a política se move pela presença de amigos e inimigos, sendo que os últimos devem ser isolados, derrotados e sua reputação (ou seja, sua legitimidade) atacada.

Exemplificamos as três formas de ação por meio do quadro 1.

Quadro 1: Assédio Institucional como Ação Política.

	Liberalismo (mercado acima de tudo)	Embaralhamento (desorganização institucional)	Guerra cultural (assédio em sentido estrito)
IBAMA ICMBIO	<p>Meio ambiente como recurso redutível a valores de mercado;</p> <p>Orientação para o desenvolvimento sustentável valorado economicamente.</p>	<p>Desconstrução da estrutura de fiscalização e regulação de atividades.</p> <p>Desconstrução do sistema de proteção. Iniciativas de reformas infralegais ao arrepio da discussão pública.</p> <p>Preenchimento de cargos sem respeito ao perfil técnico e experiência para a atuação nas divisões técnico-ambientais.</p> <p>Retaliação às operações relacionadas a crimes ambientais e consequente insegurança às equipes em campo.</p>	<p>Exonerações e ameaças ao comando da fiscalização ambiental.</p> <p>Assédio e criação de contexto de silenciamento dos agentes ambientais.</p> <p>Depreciação do trabalho da fiscalização ambiental e exposição dos fiscais a riscos de violência por parte de transgressores da lei.</p> <p>Imposição de metas excessivas por produtividade.</p> <p>Uso de trabalho remoto sem adequação às capacidades dos trabalhadores e limitações exigidas pela legislação trabalhista.</p>
FUNDO AMAZÔNIA	-	<p>Paralisação que resultou em não recebimento de investimentos que poderiam ser utilizados na preservação da floresta.</p> <p>Extinção do comitê gestor do Fundo.</p>	<p>Exigência de comprovação de que não têm relação com partidos políticos e sindicatos pelas ONGs que recebem doações do fundo, o que se expressa como forma de ataque político aos implementadores das políticas.</p>
INSS	<p>Exigências de produtividade sem a observância da legislação e das boas práticas gerenciais.</p>	<p>Depreciação da administração por falta de reposição de pessoal, falhas de gestão e nos serviços digitais.</p> <p>Substituição de funcionários experientes sem uso de critérios técnicos.</p>	-

SUS	<p>Orientação desequilibrada pró operadoras de planos de saúde e redes privadas no setor.</p> <p>Redução dos recursos como consequência do teto de gastos.</p>	<p>Desmobilização de recursos humanos com expertise na administração do SUS.</p> <p>Distribuição de cargos entre atores sem experiência com a lógica do SUS.</p>	<p>Disseminação da ideia de que saúde pública não funciona.</p> <p>Minimização da pandemia, com sobrecarga do sistema de saúde.</p> <p>Descumprimento de regras da OMS e pressão para uso indiscriminado de medicamentos sem eficácia comprovada.</p>
IBGE	<p>Corte no orçamento para a realização do Censo 2020.</p>	<p>Delegação de responsabilidades que não constam de sua missão institucional.</p>	<p>Divulgação de informações falsas atribuídas a instituição.</p> <p>Descredibilização de pesquisas e indicadores da instituição.</p>
FIOCRUZ	-	<p>Interferência na direção.</p> <p>Pressão para apoio e divulgação do tratamento de Covid-19 com uso de cloroquina e hidroxiclороquina sem comprovação científica.</p>	<p>Divulgação de informações falsas sobre a instituição.</p> <p>Violação da liberdade de expressão e da divulgação de resultados de pesquisa.</p> <p>Ataques a pesquisadores da instituição.</p>
INCRA	<p>Flexibilização da legislação sobre terras públicas, facilitando a legalização de de terras invadidas.</p>	<p>Fragilização da estrutura fiscalizatória.</p> <p>Defasagem em relação à sua missão institucional, estrutura operacional, número de servidores e orçamento.</p>	<p>Violação da liberdade de expressão e direito de servidores de participação em debates públicos.</p>
BNDES	-	<p>Ausência de definições claras sobre os papéis do banco em estratégias de desenvolvimento, que são as funções da instituição.</p>	<p>Uso de auditoria com finalidades políticas.</p> <p>Ataque sistemático a credibilidade da estatal.</p>

<p>CNPQ CAPES</p>	<p>Manifestação somente em favor da pesquisa que tem interesse de “mercado”.</p>	<p>Centralização de decisões.</p> <p>Esvaziamento da importância das duas agências na atuação no fomento à ciência.</p> <p>Cortes e mudanças no sistema para concessão de bolsas de pesquisa.</p> <p>Administração por parte de críticos e oponentes.</p>	<p>Críticas levianas ao fomento e ao papel das ciências humanas no processo de produção de conhecimento.</p>
<p>INPE</p>	<p>-</p>	<p>Exoneração do diretor e remanejamento de coordenadora por divulgarem dados técnicos de forma rotineira, mas em discordância com as opiniões políticas do governo central.</p> <p>Esvaziamento do papel institucional.</p> <p>Mudanças na estrutura da gestão que contradizem o regimento interno.</p>	<p>Contestação e desqualificação de dados da instituição.</p>
<p>INEP</p>	<p>-</p>	<p>Instabilidade institucional decorrente do comportamento aleatório e desinformado com relação a procedimentos e políticas consolidadas por parte dos dirigentes.</p>	<p>Ataques sistemáticos às rotinas e procedimentos que garantem a credibilidade da atuação da instituição.</p>
<p>FINEP</p>	<p>Tentativa de limitação da produção científica e financiamento de projetos às pesquisas aplicadas, que proporcionam lucros imediatos.</p>	<p>Criação de ambiente de insegurança jurídica e distanciamento de uma lógica que prioriza projetos de Estado para a área de Ciência e Tecnologia.</p> <p>Tentativa de desqualificação da missão do órgão com propostas de remanejamento de atribuições e junção à outras instituições.</p>	

<p>SETOR CULTURAL</p>	<p>Associação da cultura com turismo.</p> <p>Cultura como mercado de bens.</p> <p>Uso de bens históricos e ambientais para trazer recursos por meio de turismo colocando o valor cultural em risco.</p>	<p>Desmembramento de funções e redução de recursos.</p> <p>Administração por parte de críticos, oponentes ou conflitos de interesses.</p> <p>Reformas infralegais sem discussão pública para as simplificações de normas relativas à proteção do patrimônio natural, histórico e cultural.</p> <p>Orientação crítica à gestão institucional, incluindo no caso da FCP, publicações com relativização de temas como escravidão e racismo no Brasil.</p> <p>Ainda na FCP houve detratção pública do movimento negro em contradição com as atribuições institucionais.</p>	<p>Ataque aos artistas.</p> <p>Ataque aos princípios da diversidade e interculturalidade aos quais o Brasil já aderiu internacionalmente.</p> <p>Ressignificação e redução do escopo das políticas públicas do setor cultural.</p> <p>Reprodução de discursos que afastam e discriminam minorias políticas e exaltam valores antidemocráticos.</p> <p>Publicação de textos contra Zumbi dos Palmares pela instituição.</p>
<p>ANCINE</p>	<p>Paralisação das políticas e não execução de recursos vinculados ao orçamento para fundo do audiovisual.</p>	<p>Afastamento de práticas de consulta e escuta dos agentes do cinema e do audiovisual.</p>	<p>Ameaça de privatização ou extinção caso não aceite “filtros” ideológicos.</p>
<p>FUNAI</p>	<p>Recursos de territórios indígenas a serem explorados comercialmente.</p>	<p>Tentativas de transferência da fundação para órgãos que têm funções que colidem com interesses dos povos indígenas.</p> <p>Redução de recursos institucionais.</p>	<p>Crítica aos direitos indígenas constitucionalizados.</p> <p>Proposição de políticas integacionistas.</p> <p>Ataque aos povos indígenas e a seus modos de vida.</p> <p>Administração institucional por adversários políticos.</p> <p>Restrições fiscais e ataque aos servidores.</p>
<p>SERPRO DATAPREV</p>	<p>Inclusão no programa de privatizações.</p>	<p>Fechamento de unidades.</p>	<p>Discurso de que os serviços têm preços muito altos sem levantamento de quanto custam os mesmos serviços em empresas privadas.</p>

Fonte: Afipea-Sindical: <http://afipeasindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/>.

Que o governo Bolsonaro não disponha de quadros, capacidades ou sensibilidade social para governar o Brasil, já é algo público e notório, inclusive internacionalmente. A novidade é que agora, as práticas de assédio institucional (organizacional e moral) têm base de apoio social e se fundam na estratégia de evitação do debate e apresentação de fatos e argumentos politicamente legitimadores, ainda que institucional ou cientificamente frágeis. O seu capital de legitimidade apoia-se na mistificação e pode implicar no acirramento das tendências mais autoritárias.

8. Considerações Finais.

A rapidez e o vigor do processo político e econômico, associado ao apoio de setores importantes da mídia aos processos de remodelagem do frágil Estado Social brasileiro, causam o desânimo dos funcionários, sindicatos, governadores e prefeitos eleitos no amplo arco de cores e perfis programáticos que vai da esquerda à direita do espectro partidário. As interdependências e fragilidades econômicas que constituem o quadro de fundo do federalismo brasileiro recolocam os termos da agenda política.

O discurso da austeridade fiscal se constitui numa armadilha, mas o alinhamento decorrente das dependências estruturais agrupa forças políticas e limitam as capacidades de ações coletivas. A conjuntura alinha atores e os posiciona, desenhando limitações para a implementação de ações de médio e longo prazos que sejam de republicanização, democratização e equidade.

As críticas ao Estado são contundentes. Apoiadas em argumentação aparentemente sensata e técnica, as reformas se sucedem tendo na crise fiscal e política um dos seus argumentos mais fortes. O contra-argumento sofre grande e assumido bloqueio. A simplificação dos projetos em discussão favorece a polarização e contamina a discussão a respeito dos problemas e das alternativas para enfrentá-los.

O **assédio institucional** cumpre aqui um papel decisivo, ao ser capaz de capturar e delimitar os termos do debate, legitimando e deslegitimando atores, impedindo sua ação coletiva ordenada. O esforço para separar projeto político e econômico das práticas de violência simbólica que o favorecem é imenso e infrutífero. É assim que o assédio, como *estratégia política e método de governo*, ganha toda a sua potência e eficácia.

Portanto, para reverter tal quadro de desconstrução, há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento: a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são, não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional.

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região; portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Em suma, inclusão e proteção são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar os caminhos da *republicanização* e da *democratização* em nosso país. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes.

Referências Bibliográficas

- ARENDDT, H. **Crises of the Republic**. A Haverst Book (Harcourt Brace & Company), 1972.
- BELLO, E.; BERCOVICI, G. E BARRETO LIMA, M. M. **O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?** Rio de Janeiro: Rev. Direito e Práxis, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811.
- CANIVEZ, P. **Qu'est-ce que l'action Politique**. Paris: Librairie Philosophique, Vrie, 2013.
- CARDOSO JR., J. C. **Brasil rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise**. Curitiba: Appris, 2020, no prelo.
- CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.
- CARDOSO JR., J. C. **A volta dos que não foram: oligofrenia, prepotência e má-fé como fundamentos da reforma administrativa**. In: ARCA (ARTICULAÇÃO DAS CARREIRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUTENTÁVEL). Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. / J. Celso Cardoso Jr. et ali. Brasília: Afipea, 2019.
- DAHL, R. **A Democracia e seus Críticos**, Editora Martins Fontes, SP, 2012.pp. 254
- ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. São Paulo: Lua Nova n. 24, set. 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Social Foundations of Post-Industrial Economies**. Oxford/New York, Oxford University Press, 1999.
- FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- KELLER, R. J. **Direito, Estado e Relações Econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- KREIN, J. D., OLIVEIRA, R. V. e FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). **Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019, 222 p.
- QUEIROZ, A. A. **Agenda, Estrutura e Modus Operandi do Governo Bolsonaro**. São Paulo: Teoria e Debate, edição 198, julho 2020.
- SÁ E SILVA, F., LOPEZ, F. e PIRES, R. R. **A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia**. In: CARDOSO JR. J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. 746 p.
- SANDIM, T. **Da Vulnerabilidade Institucional à Institucionalização das Vulnerabilidades**. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afipea, 2019.
- SEN, A. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- WACQUANT, L. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos estados Unidos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- WALZER, M. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br