

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

**Assédio Institucional como Método de Governo:
definições, caracterizações e implicações
para o setor público federal brasileiro.**

NOTA TÉCNICA

**Por: Frederico A. Barbosa da Silva
José Celso Cardoso Jr.**

**Assédio Institucional como Método de Governo:
definições, caracterizações e implicações para o setor público federal brasileiro.¹**

José Celso Cardoso Jr ²

Frederico A. Barbosa da Silva ³

1. Introdução

É natural em sociedades modernas, dinâmicas e complexas que as instituições desenvolvam culturas organizacionais e enfrentem problemas sociais com 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.

Mas nos dias que correm, diferentes organizações públicas têm sido criticadas e ameaçadas 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. Eles se desdobram 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

¹ Os autores agradecem a Victória Evelyn C. M. Sousa pelo trabalho de compilação e organização de dados e informações presentes neste texto, isentando-a pelos erros e omissões remanescentes.

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.

³ Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

valores antagônicos aos objetivos institucionais; iii) há, não raro, desconstrução discursiva dos objetivos das instituições.

Em resumo, as ideias e os programas de desconstrução funcionam como uma *pastoral*,⁴ uma verdade que deve colonizar instituições e comportamentos, que não deve ser discutida nem questionada. 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.

O assédio institucional como tipo de ação estratégica – ou *método de governo* – anula práticas consagradas pelas instituições e pela 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.

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 realizado com intenções políticas. Não seria exagero dizer, para o caso brasileiro atual, que o assédio institucional constitui um método de governo. É neste sentido que tal fenômeno será tratado nesse texto, 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.

⁴ 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 singulatium*, 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.

2. Brasil rumo à Catástrofe: o desmonte do Estado no governo Bolsonaro

Desde 2015, com o aprofundamento das políticas de austeridade fiscal, que foram deflagradas na contramão do projeto político reeleito no ano anterior, mas sobretudo desde a destituição ilegítima de Dilma Rousseff da Presidência da República em 2016, e mais ainda, desde o início do governo Bolsonaro em 2019, o Brasil vem passando por transformações sem precedentes na sua história recente.

Tais transformações se caracterizam por serem, ao mesmo tempo: i) *abrangentes*, no sentido de que envolvem 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 oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso.

Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo *estado de exceção* a que estão submetidas as instituições republicanas e democráticas, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada desde os eventos acima listados. 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 liberal é disruptiva em termos históricos, pois não há no projeto em curso qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Em segundo lugar, ela é também disruptiva em relação ao futuro, pois pretende alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social. Isto é, baseada em condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto, a dita agenda promete promover mudanças paradigmáticas – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas. Em todas as fases de suas vidas, as capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo se mostram dependentes do *individualismo* como forma predominante de conduta e do *consumismo* como forma predominante de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado, do aparato público brasileiro e da própria CF-1988, a saber:⁵

i) Subalternidade Externa: a ideia de soberania nacional é trocada pela ideia de acordos bilaterais de natureza predominantemente econômica. Esse processo, que poderia ser chamado de “renúncia de soberania”, implica em perda de protagonismo e de autonomia no plano internacional, reduzindo a atuação do Estado brasileiro a um patamar quase que meramente comercial e financeiro, que trata tão somente de identificar e viabilizar negócios rentáveis entre capitais privados nacionais e estrangeiros, sem maiores preocupações com estratégias de internacionalização ou com a geopolítica do entorno estratégico brasileiro, redundando daí grande perda de *status* e de projeção no plano internacional.

ii) Privatização e Desnacionalização do Setor Produtivo Estatal: privatizações descabidas, realizadas a preços e condições aviltantes, que implicam em: i) desnacionalização patrimonial e perda de soberania nacional; ii) perda de densidade e articulação das cadeias produtivas; iii) desarticulação dos investimentos públicos indutores e multiplicadores dos investimentos privados e do próprio crescimento econômico setorial e agregado; e iv) enfraquecimento do potencial indutor de inovações estratégicas das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas.

iii) Privatização e Precarização de Políticas Públicas Rentáveis: esta outra forma de privatização opera de forma silenciosa e quase imperceptível, por dentro de políticas e programas públicos, visando a introdução de atores e interesses privados, sobretudo em áreas rentáveis para a acumulação de capital, e a consolidação de mercados lucrativos em áreas tais como: previdência, trabalho, saúde, assistência, educação, esportes, cultura, segurança, meio ambiente, ciência, tecnologia, inovação, comunicações etc. Opera-se um conjunto de alterações constitucionais, tanto através de emendas formais, como também por meio de reinterpretções do texto constituinte, que juntas, desfiguram a CF-1988 e permitem a descaracterização de políticas públicas que, em essência, deveriam seguir o rumo da universalidade, integralidade, gratuidade etc.

⁵ Para um detalhamento maior de cada uma das referidas dimensões, ver Cardoso Jr. (2020, no prelo).

iv) Privatização e Financeirização das Finanças Públicas: por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN), trata-se de processo paulatino e simultâneo, pelo qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações antagônicas. De um lado, normativos constitucionais e infraconstitucionais que primam pelo *enrijecimento e criminalização do gasto público real*, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. De outro lado, outros tantos normativos que representam a *flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro*, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro. Em conjunto, trata-se, portanto, de situação que favorece apenas determinados segmentos da sociedade, numericamente minoritários na população, travestidos de agentes econômicos tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais beneficiários diretos.

v) Reforma Administrativa: amparada ideologicamente por entrevistas de autoridades, artigos de opinião, documentos oficiais e postura agressiva da grande mídia a favor do assunto, consiste em um conjunto amplo de propostas legislativas, com destaque para as PECs 186, 187, 188, de 2019, e a PEC 32 de 2020. Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas. Elas visam promover, na realidade, um abrangente e profundo ajuste fiscal, tomado este apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e a regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação.⁶

⁶ No que diz respeito apenas à PEC 32/2020, há ao menos 3 aspectos críticos que precisam ser destacados:

i) a proposta prevê o fim do RJU para novos ingressantes, exceção feita àqueles que ingressarem nas chamadas *carreiras típicas* de Estado, as quais tampouco estão definidas na PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado; afinal, o que seria mais típico de Estado no atual contexto pandêmico que as carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio-ambiente? Para as demais formas de contratação previstas na PEC, prevê-se o fim da estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, introduzindo-se, a partir de então, problemas notórios de assédio moral e institucional contra funcionários e organizações, riscos de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente e aumento da incerteza da população e mesmo dos empresários com relação à qualidade, tempestividade e cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado.

vi) *Inversão e Reversão do Estado Republicano e Democrático de Direito*: também conhecida como *desrepublicanização e desdemocratização*, essa dimensão do processo em curso de desmonte do Estado de Direito consiste, fundamentalmente, em certa “institucionalização” de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo e soberano – são alijados dos processos decisórios fundamentais e até mesmo suas formas de participação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem. A lei e a ordem passam a ser impostas pelas classes dominantes ao país, por meio de um governo – e seu equivalente no parlamento – que, declaradamente, assume governar em prol apenas de interesses empresariais, religiosos-dogmáticos e militarizados.

vii) *Assédio Institucional*: intimamente relacionada à dimensão anterior está este fenômeno sociológico e jurídico novo e perturbador, até o momento negligenciado no debate público, mas com consequências desastrosas para o ente estatal e para a própria sociedade brasileira. Vamos neste texto avançar, conceitual e empiricamente, apenas sobre esta dimensão do assédio institucional no setor público, buscando apresentar, em termos gerais, definições, caracterizações e implicações desse fenômeno sobre o setor público e a burocracia de âmbito federal, ainda que tais questões não se limitem a ela.

Tudo somado, os vetores de desmonte do Estado brasileiro – já em movimento – assentam-se em uma visão intrinsecamente ideológica e negativa acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar nas economias e sociedades contemporâneas. Sendo tal visão anacrônica em termos históricos, e de fundamentação teórico-metodológica precária, deverá produzir resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada

ii) a proposta prevê a explicitação – com sua respectiva priorização – do *princípio da subsidiariedade*, por meio do qual inverter-se-á o espírito original da CF-1988, fazendo com que o Estado atue de forma subsidiária, coadjuvante – poderíamos dizer, subalterna – aos setores empresariais privados na provisão de bens e serviços à sociedade. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só substituindo-a excepcionalmente. A atuação do Estado seria a exceção, não a regra. Se aprovada, é claro que esta proposta reforçará sobremaneira os vetores de exclusão, desigualdades, pobreza e heterogeneidades já presentes em larga escala na realidade brasileira.

iii) a proposta prevê a criação de super poderes ao presidente da República, ao transferir para seu raio de discricionariedades as decisões (unilaterais) sobre criação ou destruição de organizações, carreiras e cargos no âmbito da administração pública federal. Obviamente, esta medida, em si mesma antirrepublicana e antidemocrática, reforçará os traços patrimoniais-oligárquicos da cultura política tecnocrática e autoritária brasileira, que de modo lento estava sendo transformada desde a CF-1988 pela ampliação da transparência e da participação cidadã no trato da coisa pública.

estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens.

3. Desrepublicanização, Desdemocratização e Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro

Em termos concretos, a *desrepublicanização* e a *desdemocratização* se caracterizam por processos de inversão e/ou reversão do estado republicano e democrático de direito no país. Linhas gerais, são fenômenos ligados a: i) constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, mormente no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população; ii) menosprezo a institucionalidades no âmbito do sistema político-partidário e procedimentos vigentes; iii) bem como no âmbito dos direitos laborais e sindicais internacionalmente consagrados pela OIT e pela própria tradição do Direito do Trabalho no Brasil; iv) reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais em políticas públicas e de interfaces sócio-estatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, ambiental e dos direitos humanos.

De modo geral, esses são um leque básico de aspectos relacionados a esta importante dimensão do desmonte do Estado no Brasil. Como afirmam Bello, Bercovici e Lima (2019: pg. 1784):

“Esvaziada em seu sentido original de seu caráter desenvolvimentista, dirigente e garantista, por concepções teóricas americana e europeia recepcionadas no Brasil, a Constituição restou incapaz de revelar-se instrumento contra o golpe de 2016 e seus desdobramentos econômicos e políticos.”

“(…) Em outras palavras, em trinta anos de vigência formal da Constituição de 1988, a ideia da juristocracia – fenômeno não mencionado por grande parte dos juristas brasileiros e menos ainda por integrantes do poder judiciário – foi capaz de fazer com que o mesmo judiciário se tornasse o verdadeiro senhor da constituição, de tal maneira que as decisões chegam a depender dos humores dos tribunais e das alegadas “vozes da rua”, revelando uma clara vocação de usurpação do poder constituinte, consagrando uma espécie de “sebastianismo” de redenção e suposta “refundação da república” brasileira; como, aliás, costumam se manifestar integrantes do próprio Supremo Tribunal Federal.”

Na mesma linha, argumenta Serrano (2020):

“Tem sido recorrente o que tenho chamado de autoritarismo líquido. Ou seja, a forma autoritária que não se manifesta por um governo de exceção, uma ditadura, um bonapartismo, mas por medidas de exceção no interior da democracia. Medidas de aparência democrática e constitucional, mas cujo conteúdo é político e tirânico, voltado à perseguição ao inimigo.

Na América Latina, o autoritarismo líquido resultou em impeachments inconstitucionais e processos penais de exceção. Na aparência, um processo penal, regular e de acordo com a Constituição, mas a maquiagem oculta a conduta política e tirânica, que trata o réu como inimigo do Estado. No pós-11 de setembro de 2001, foram normalizadas medidas de exceção típicas dos regimes jurídicos especiais de guerra ou grave ameaça à segurança nacional.

O agente principal na experiência da América Latina não é, como se desenrolou nos países desenvolvidos, o chefe do Executivo. Foi o sistema de Justiça quem capitaneou as medidas de exceção, contribuindo com impeachments inconstitucionais (Brasil e Paraguai), quando não afastando diretamente o chefe do Executivo (Honduras).

No Brasil, o autoritarismo líquido se traduziu no esvaziamento do sentido da Constituição, a partir dos anos 1990.”

Desta feita, o cenário engendrado com essa sucessão de fatos ocorridos desde 2016, mas exacerbados desde 2019 (tais como o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma, a aprovação da EC 95/2016 e as reformas trabalhista, previdenciária e administrativa em curso), sustenta-se em uma equação que não fecha: soma-se à redução de recursos para as políticas públicas, a redução da própria atuação estatal e espera-se que o resultado seja um Estado mais capaz de cumprir suas finalidades, algo na linha de um verdadeiro contrassenso. Para compreender as consequências de tais fatos de forma menos ingênua é necessário, porém, adicionar ao quadro pintado as parcelas da população que tem visto (e sentido) seus direitos negados pelo Estado-liberal, bem como os profissionais do serviço público que, tendo dedicado energias e esforços para a construção de um Estado mais inclusivo e responsivo, têm acompanhado de perto a sua desconstrução institucional (SANDIM, 2019: pg. 271).

Assim que, intimamente relacionado com os aspectos acima narrados, de reversão e inversão 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.⁷

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

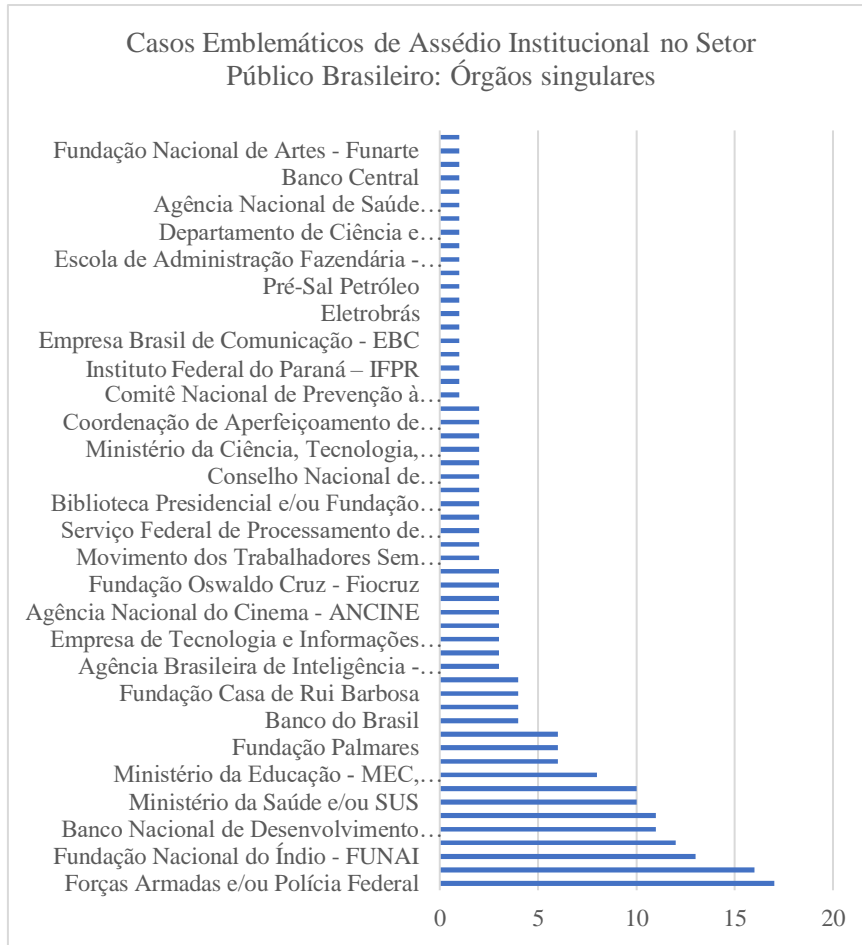
⁷ Na verdade, o assédio moral – individual ou coletivo – pode ser considerado uma prática originária e comum no setor privado, uma pressão (vale dizer: uma exploração) dos modelos organizacionais hierárquicos em busca por desempenho e produtividade máximos no ambiente de trabalho. A concorrência interpessoal, 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. No setor público, 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, redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas.

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 gráfico 1 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.

Gráfico 1: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: órgãos singulares.⁸



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;

⁸ 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, 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.

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.

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 ideias, valores, projetos sociais e institucionais, comportamentos e linhas de ação, desdobrando-se em processos de desconhecimento, não reconhecimento e destruição da legitimidade do adversário político. Com isso, o problema central dos pontos de vista republicano e democrático talvez 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 um 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 mesma. Essas relações têm que ser constantemente reinterpretadas, sendo que os limites nem sempre estão positivados ou visibilizados nos códigos (formais e informais) 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://afipeasindical.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. Situações de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro.⁹

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, nos espaços público e privado, 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 proposições abrangentes, profundas e velozes.

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

⁹ Esta seção reelabora trechos de Barbosa da Silva e Cardoso Jr. (2020, no prelo), a quem agradeço pelo direito de uso.

quadros e aposentadorias, é o mantra sagrado da desconstrução. Os cortes sistemáticos de investimentos, serviços e demais prestações públicas sociais em nome da austeridade ou de uma anódina eficiência e – argumento banalizado – de combate à corrupção, têm desestabilizado efetivamente os serviços públicos e as burocracias especializadas, fragilizando de forma drástica as capacidades estatais e os instrumentos governamentais de ação pública (GOMIDE e PIRES, 2014; LASCOMÉS e GALÉS, 2012).

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 (BAUMAN e BORDONI, 2016; KORYBKO, 2018). Mas também, reconhecemos três movimentos discursivos, simultâneos e articulados, com origens múltiplas e convergentes, vale dizer: i) 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; ii) 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 iii) 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	Meio ambiente como recurso redutível a valores de mercado; Orientação para o desenvolvimento sustentável valorado economicamente.	Desconstrução da estrutura de fiscalização e regulação de atividades. Desconstrução do sistema de proteção. Iniciativas de reformas infralegais ao arripio da discussão pública. Preenchimento de cargos sem respeito ao perfil técnico e experiência para a atuação nas divisões técnico-ambientais.	Exonerações e ameaças ao comando da fiscalização ambiental. Assédio e criação de contexto de silenciamento dos agentes ambientais. Depreciação do trabalho da fiscalização ambiental e exposição dos fiscais a riscos de violência por parte de transgressores da lei. Imposição de metas excessivas por produtividade.

		Retaliação às operações relacionadas a crimes ambientais e consequente insegurança às equipes em campo.	Uso de trabalho remoto sem adequação às capacidades dos trabalhadores e limitações exigidas pela legislação trabalhista.
INSS	Exigências de produtividade sem a observância da legislação e das boas práticas gerenciais.	Depreciação da administração por falta de reposição de pessoal, falhas de gestão e nos serviços digitais. Substituição de funcionários experientes sem uso de critérios técnicos.	-
SUS	Orientação desequilibrada pró operadoras de planos de saúde e redes privadas no setor. Redução dos recursos como consequência do teto de gastos.	Desmobilização de recursos humanos com expertise na administração do SUS. Distribuição de cargos entre atores sem experiência com a lógica do SUS.	Disseminação da ideia de que saúde pública não funciona. Minimização da pandemia, com sobrecarga do sistema de saúde. Descumprimento de regras da OMS e pressão para uso indiscriminado de medicamentos sem eficácia comprovada.
IBGE	Corte no orçamento para a realização do Censo 2020.	Delegação de responsabilidades que não constam de sua missão institucional.	Divulgação de informações falsas atribuídas a instituição. Descredibilização de pesquisas e indicadores da instituição.
FIOCRUZ	-	Interferência na direção. Pressão para apoio e divulgação do tratamento de Covid-19 com uso de cloroquina e hidroxicloroquina sem comprovação científica.	Divulgação de informações falsas sobre a instituição. Violação da liberdade de expressão e da divulgação de resultados de pesquisa. Ataques a pesquisadores da instituição.
INCRA	Flexibilização da legislação sobre terras públicas, facilitando a legalização de terras invadidas.	Fragilização da estrutura fiscalizatória. Defasagem em relação à sua missão institucional, estrutura operacional, número de servidores e orçamento.	Violação da liberdade de expressão e direito de servidores de participação em debates públicos.
BNDES	-	Ausência de definições claras sobre os papéis do banco em estratégias de desenvolvimento, que são as funções da instituição.	Uso de auditoria com finalidades políticas. Ataque sistemático a credibilidade da estatal.
CNPQ CAPES	Manifestação somente em favor da pesquisa que tem interesse de “mercado”.	Centralização de decisões. Esvaziamento da importância das duas agências na atuação no fomento à ciência.	Críticas levianas ao fomento e ao papel das ciências humanas no processo de produção de conhecimento.

		<p>Cortes e mudanças no sistema para concessão de bolsas de pesquisa.</p> <p>Administração por parte de críticos e oponentes.</p>	
INPE	-	<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>
SETOR CULTURAL	<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 detração 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>
FUNAI	<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 integracionistas.</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>

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

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.

5. 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.

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

BARBOSA DA SILVA, F. A. e CARDOSO JR., J. C. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil de Bolsonaro**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020, no prelo.

BAUMAN, Z. e BORDONI, C. **Estado de Crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

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.

CARDOSO JR., J. C. **Brasil rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise**. Curitiba: Appris, 2020, no prelo.

GOMIDE, A. A. e PIRES, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

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.

KORYBKO, A. **Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 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.

LASCOUMES, P. e GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EdUFAL, 2012.

PIRES, R. R.; LOTTA, G. e OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

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.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2007.