

# ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO BRASIL:

Avanço do Autoritarismo  
e Desconstrução  
do Estado

José Celso Cardoso Jr.  
Frederico A. Barbosa da Silva  
Monique Florencio de Aguiar  
Tatiana Lemos Sandim  
*Organizadores*



**afipea**

Sindicato Nacional dos  
Professores da Ipea



**eduepb**

Associação dos  
Funcionários do Ipea



# **ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO BRASIL:** Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado

José Celso Cardoso Jr.  
Frederico A. Barbosa da Silva  
Monique Florencio de Aguiar  
Tatiana Lemos Sandim  
(Organizadores)



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
Prof<sup>a</sup>. Célia Regina Diniz | Reitora  
Prof<sup>a</sup>. Ivonildes da Silva Fonseca | Vice-Reitora

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
Cidoval Morais de Sousa (UEPB) | Diretor

### CONSELHO EDITORIAL

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)  
Alberto Soares de Melo (UEPB)  
Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)  
José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)

José Luciano Albino Barbosa (UEPB)  
José Tavares de Sousa (UEPB)  
Melânia Nóbrega de Farias (UEPB)  
Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)

### CONSELHO CIENTÍFICO

Afrânio Silva Jardim (UERJ)  
Anne Augusta Alencar Leite (UFPB)  
Carlos Henrique Gadêlha Meneses (UEPB)  
Carlos Wagner Dias Ferreira (UFRN)  
Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP)  
Diego Duquelsky (UBA)  
Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN)  
Eduardo Ramalho Rabenhorst (UFPB)  
Germano Ramalho (UEPB)  
Glauber Salomão Leite (UEPB)  
Gonçalo de Mello Bandeira (IPCA/PT)  
Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UFPB)

Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)  
Jorge Eduardo Price (UNCOMAHUE/ARG)  
Flávio Romero Guimarães (UEPB)  
Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)  
Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)  
Pierre Coutinho Amorim (ASCES)  
Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)  
Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)  
Rosmar de Alencar (UFAL)  
Vincenzo Carbone (UNINT/IT)  
Vincenzo Milittello (UNIPA/IT)

EDITORA INDEXADA NO SCIELO DESDE 2012

EDITORA FILIADA A ABEU

### EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500 Fone/  
Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: [eduepb@uepb.edu.br](mailto:eduepb@uepb.edu.br)

### ORGANIZADORES

José Celso Cardoso Jr.  
Frederico A. Barbosa da Silva  
Monique Florencio de Aguiar  
Tatiana Lemos Sandim

### COMUNICAÇÃO

Maria Luíza Diniz  
Igor Rodrigues  
Henrique Euzébio

### DIREÇÃO DE ARTE

Gustavo Nascimento

### DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) (CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO, SP, BRASIL)

Assédio institucional no Brasil [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]. -- Brasília, DF : Associação dos Funcionários do Ipea : EDUEPB, 2022.PDF.

Outros organizadores : Frederico A. Barbosa da Silva, Monique Florencio de Aguiar, Tatiana Lemos Sandim.

Vários autores. Bibliografia.

ISBN 978-65-994701-7-2

1. Administração pública 2. Autoritarismo  
3. Bolsonaro, Jair Messias, 1955- 4. Brasil - Política e governo 5. Ciências políticas  
6. Política - Aspectos sociais I. Cardoso Junior, José Celso. II. Silva, Frederico A. Barbosa da. III. Aguiar, Monique Florencio de. IV. Sandim, Tatiana Lemos.  
22-108832 CDD-320

ÍNDICES PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO: 1. CIÊNCIAS POLÍTICAS 320  
ALINE GRAZIELE BENITEZ - BIBLIOTECÁRIA - CRB-1/3129

# SUMÁRIO

---

<b>APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DA ARCA</b>	13
José Celso Cardoso Jr.	
<b>APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO INSTITUTO REPÚBLICA</b>	17
Instituto República.org	
<b>PALAVRAS INICIAIS: ANTROPOLOGIA DO PODER E ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO</b>	21
Carla Teixeira	
<b>ESTUDO INTRODUTÓRIO E PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO</b>	35
Monique Florencio de Aguiar	

# **PARTE I** A Escalada contra a Democracia e o Assédio Institucional

- 1. GÊNESE E FUNCIONAMENTO DO GOVERNO BOLSONARO E O ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO BRASIL** 91
- Deborah Duprat
- 2. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO E O PROCESSO DE DESCONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA E DO REPUBLICANISMO NO BRASIL DE BOLSONARO** 125
- Frederico A. Barbosa da Silva,  
José Celso Cardoso Jr.
- 3. REFLEXÕES SOBRE A TRADIÇÃO AUTORITÁRIA BRASILEIRA E A DESDEMOCRATIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO** 161
- Bruna Santos, Bruna Eduarda Rocha, Felipe Freitas,  
Elaine Gomes, Isabella de Souza Teixeira,  
Julia Palmeira, Juliana Vieira dos Santos,  
Lucas Moraes Santos
- 4. ASSÉDIO INSTITUCIONAL, NEOLIBERALISMO E REFORMA DA CONSTITUIÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO** 205
- Cláudio Souza Neto

# **PARTE II** A Ofensiva Autoritária contra as Liberdades Fundamentais

## **5. LIBERDADE ACADÊMICA NO BRASIL: ESTUDO DE CASOS E SEUS DESDOBRAMENTOS RECENTES** 227

Conrado Hübner Mendes,  
Adriane Sanctis de Brito, Anna Carolina Venturini,  
Bruna Angotti, Danyelle Reis Carvalho,  
Fernando Romani Sales, Luciana Silva Reis,  
Maria Fernanda Silva Assis,  
Natalia Pires de Vasconcelos

## **6. UMA AGENDA DE CENSURA E AUTORITARISMO NA CULTURA: OS CASOS ANALISADOS PELO MOBILE** 279

Guilherme Varella, Denise Dora,  
Raisa Cetra

## **7. LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS: NOTA TÉCNICA N. 1556 DA CGU E ASSÉDIO INSTITUCIONAL** 315

Cláudio Pereira de Souza Neto,  
Fernando Luís Coelho Antunes,  
José Celso Cardoso Jr.

## **8. ASSÉDIO INSTITUCIONAL CONTRA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO** 343

João Marcos Fonseca de Melo,  
Juliana Britto, Aila Cosme

## **9. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO ITAMARATY: BREVE ABORDAGEM E DEPOIMENTO PESSOAL** 389

Paulo Roberto de Almeida

# **PARTE III** A Transversalidade do Assédio Institucional na Burocracia Federal

## **10. CLIMA DE MEDO EM PLENA DEMOCRACIA: PERCEPÇÕES DA BUROCRACIA FEDERAL** 431

Carla Borges  
Michelle Morais de Sá e Silva

## **11. BUROCRACIA NA MIRA DO GOVERNO: OS MECANISMOS DE OPRESSÃO OPERADOS PARA MOLDAR A BUROCRACIA** 481

Gabriela Spanghero Lotta, Iana Alves de Lima,  
João Paschoal Pedote, Mariana Costa Silveira,  
Michelle Fernandez,  
Olívia Landi Corrales Guaranha

## **12. DO SERVIÇO AO TRABALHO PÚBLICO: FORMAS CONTRATUAIS E ASSÉDIO MORAL INSTITUCIONAL** 509

José Antônio Peres Gediél,  
Lawrence Estivalet de Mello,  
Fernando Cesar Mendes Barbosa

## **13. REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC 32/2020) E ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO** 543

César Rodolfo Sasso Lignelli,  
Regiane de Moura Macedo



# PARTE IV

O Assédio Institucional contra  
Organizações e Servidores Públicos

**14. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA SAÚDE: O IMPACTO DA POLÍTICA DE DISSEMINAÇÃO DA COVID-19** 583

Rossana Rocha Reis,  
Deisy Ventura,  
Fernando Aith

**15. “SEM NORTE” E “DESTRUÍDA POR DENTRO”:  
A CAPES RUMO AO “ESTADO ZERO”** 609

Monique Florencio de Aguiar

**16. “QUEREM DESTRUIR”: ENTRE “CORTES”  
E “INGERÊNCIAS”, O “ESVAZIAMENTO” DAS  
INSTITUIÇÕES DE FOMENTO DO MCTI  
(CNPQ E FINEP)** 659

Monique Florencio de Aguiar

**17. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NAS INSTITUIÇÕES  
DO EXECUTIVO FEDERAL LIGADAS A ÁREAS DA  
CULTURA** 705

Francisco Miguel

**18. FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA: UM  
ROTEIRO DE DESGOVERNO** 747

Isaías Caminha (pseudônimo em  
homenagem ao personagem de  
Lima Barreto)

**19. ETNOGRAFIA DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA FUNAI** 763

Frederico A. Barbosa da Silva,  
Isabella Lunelli

**20. ASSÉDIO INSTITUCIONAL E CERCEAMENTO NO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE: A LIMINARIDADE DO PODER POLÍTICO E DA BUROCRACIA ESPECIALIZADA NA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE** 803

Marcelo Mourão Motta Grossi,  
Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

**CONCLUSÃO** 831

**NOTAS BIOGRÁFICAS** 839





# APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DA ARCA<sup>1</sup>

---

José Celso Cardoso Jr.  
Presidente da Afipea-Sindical (2019/2023)

Este livro nasceu de inquietações, angústias e medos. O *assédio institucional* no setor público brasileiro, fenômeno novo e perturbador – presente com força desde o golpe de 2016 e hoje largamente disseminado pelo governo Bolsonaro, mormente em âmbito federal – é o conceito, o mote e a expressão por nós utilizada neste livro para caracterizar esse processo virulento e insidioso

<sup>1</sup> A Articulação Nacional de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA) surgiu em 2016, no contexto de descontinuidade institucional da Administração Pública Federal, pautando-se pelo desafio de promover a união de carreiras públicas federais das mais distintas áreas de atuação governamental, em prol do aperfeiçoamento das capacidades estatais para o desenvolvimento nacional.

Ela é uma entidade civil sem fins lucrativos, voltada à defesa da sociedade brasileira, à plena realização do Estado Republicano e Democrático de Direito no país e à reflexão crítica e proposição de medidas institucionais direcionadas à construção de um projeto de desenvolvimento sustentável – dos pontos de vista produtivo, ambiental e humano – para o Brasil ainda no século XXI.

Atualmente, este fórum congrega diversas associações e sindicatos, que juntos representam mais de 20.000 mil servidores públicos, constituindo um importante canal de discussão com a sociedade e de construção de ideias que possam indicar a viabilidade de um Brasil livre, justo e solidário. Com esta iniciativa, esperamos ter cumprido nosso papel como cidadãos e servidores públicos engajados na descoberta de alternativas civilizatórias para a reconstrução do Brasil. Afinal, o Brasil pode mais!

de avanço simultâneo: (i) do liberalismo fundamentalista (vale dizer: antinacional, antipopular e antidesenvolvimento) e do autoritarismo que necessariamente o acompanha, (ii) dos ataques diuturnos ao que ainda resta da CF-1988 e, ao fim e ao cabo, (iii) da desconstrução do Estado nacional, suas organizações, institucionalidades, políticas e servidores públicos.

Neste sentido, este livro pode ser visto, ao mesmo tempo, como registro teórico e empírico acerca do assédio institucional, aqui entendido como técnica ou método deste governo para levar a cabo, cotidianamente, os seus intentos político-ideológicos, mas também como comprovação fática dos seus malfeitos e crimes contra a administração pública federal, servidores públicos e contra a população em geral. Tudo somado, trata-se, portanto, de um *livro-denúncia*, que torna público e notório os processos concretos – e algumas de suas mais graves consequências e implicações – por meio dos quais o governo Bolsonaro – e o bolsonarismo que o engendra – precisam ser barrados. Barrados nas urnas, nas ruas, nas casas e nas organizações, sob o risco de, em conseguindo fazer avançar seus métodos fascistas e objetivos de destruição, colocar em perigo a tênue unidade social e territorial brasileira, bem como em modo irreversível as chances de enfrentamento coerente e eficaz das mazelas que deixarão pelo caminho.

Para tanto, este livro se propõe a ser um instrumento de luta coletiva e de reflexão crítica sobre os descaminhos recentes da sociedade brasileira, que ao viabilizar, política e eleitoralmente, o bolsonarismo e suas consequências, acaba por plantar em chão fértil as sementes de sua própria aniquilação. Mas contra isso, o livro contou com a participação ativa de algo como 50 pesquisadores e professores universitários, interessados ou já especialistas nos respectivos temas que escolheram abordar. Seja individualmente, ou em conjunto, os capítulos aqui reunidos conformam uma visão ao mesmo tempo crítica e reparativa acerca do fenômeno do assédio institucional em âmbito estatal.

O interesse e a disponibilidade de cada um/uma deles/delas para o convite e a missão que lhes foi conferida, em meio às imensas atribuições e atropelos do dia-a-dia profissional e do país, nessa conjuntura trágica da vida nacional, dão mostras do caráter ético e compromissado dos autores e autoras – todos eles/elas já bastante experientes e renomados em seus respectivos campos de atuação e publicação – sempre que o assunto é o Brasil, o seu Estado nacional e o seu projeto de desenvolvimento, visando à construção de um país economicamente pujante, politicamente republicano, socialmente justo e democrático, ambientalmente sustentável e internacional e culturalmente soberano.

A todos e todas que contribuíram com esse processo de construção coletiva, gerando como resultado um trabalho de tão elevada energia, abrangência, profundidade e qualidade, nossos mais amplos e sinceros agradecimentos. E a todos e todas que o puderem ler e compartilhar as suas inquietações, angústias e medos, saberão que deste lado de cá vivem cidadãos, cidadãs e servidores públicos engajados na defesa do Estado nacional e de alternativas civilizatórias para a reconstrução do Brasil. Afinal, o Brasil pode mais!





# APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO INSTITUTO REPÚBLICA

---

Intituto República.org

A República.org é uma organização dedicada a transformar a cultura de gestão de pessoas no serviço público do Brasil. Isto é feito por meio de uma filantropia apartidária, não corporativa e antirracista, desenvolvendo projetos e apoiando iniciativas criadas por parceiros, instituições e pessoas que compartilham a vontade de potencializar a qualidade dos serviços públicos prestados à população e contribuir para um país mais justo, equânime e igualitário, por meio de um serviço público mais presente, competente e respeitado.

Para realizar essa transformação, a República.org entende que é preciso reconhecer e valorizar quem é a essência dos bons governos – as pessoas. Exercendo papel central no Estado brasileiro e em governos, suas habilidades e potencialidades só podem ser revertidas em serviços públicos de qualidade para a população quando atuam em ambientes onde há liberdade de pensamento, de expressão e de ação.

Assim, a República.org acredita ser necessária a construção de

uma agenda sobre a *liberdade de expressão de servidores públicos* no Brasil, entendendo que governos são passageiros, mas profissionais públicos permanecem. Por isso, apoia, além desta compilação sobre assédio institucional no Brasil, outros dois projetos que vão em direção à proteção e à valorização de tais profissionais.

O primeiro projeto, em parceria com o Instituto Igarapé, se refere a um mapeamento do fenômeno de cerceamento da liberdade de expressão de profissionais públicos no país, na tentativa de criar uma tipologia de identificação de casos de controle abusivo por parte do Estado. O segundo, tendo como parceiro a Rede Liberdade, apoia a criação de uma rede de acolhimento desses profissionais com ação de defesa de casos emblemáticos de violações de liberdade e direitos.

Assim, a República.org reafirma seu compromisso de contribuir com a melhoria do serviço público, servindo a quem serve o Brasil, pois as pessoas são os recursos mais preciosos de qualquer organização governamental.





# PALAVRAS INICIAIS: ANTROPOLOGIA DO PODER E ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

---

Carla Teixeira  
Profa Depto Antropologia UnB

O convite para escrever um diálogo de abertura para a coletânea *Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado*, sob a perspectiva da Antropologia do Poder constitui, simultaneamente, estímulo intelectual e ético-político. Refletir sobre a dinâmica de governo do presidente Jair Bolsonaro e das forças políticas que o compõem é um desafio que nós, antropólogas e antropólogos, na dupla condição de cientista social e cidadã/o, temos o dever de enfrentar. Desde já sou grata a José Celso Cardoso Jr, e por meio dele agradeço aos demais organizadores da coletânea, pela confiança e pela oportunidade de contribuir, assim espero, para a compreensão desta forma de poder autoritária e insidiosa que tão acertadamente

denominaram “assédio institucional”.

A perspectiva orientadora dos diferentes capítulos aqui publicados torna esta obra leitura fértil para homens e mulheres interessadas em ir além do senso comum sobre a realidade política contemporânea. De início, destaco a articulação entre registros de realidade empírica e reflexões teóricas que se pode ler em todos os textos, potencializada pela diversidade de mundos organizacionais abordados e de inserção e formação profissional dos autores. Encontramos profissionais das áreas do Direito, Saúde Pública, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Administração Pública, Economia, Relações Internacionais e Ciências Sociais, que se encontram em momentos distintos de trajetória profissional (alguns são pesquisadores em formação mais ou menos avançada ou profissionais em início de carreira e outros são profissionais consolidados em seus campos) e atuam em universidades, centros ou institutos de pesquisa (no Brasil e no exterior), escritórios de advocacia, organizações não governamentais e órgãos da administração federal. Tal pluralidade propiciou tanto olhares diversos como a investigação de órgãos (nem sempre revelados para preservar o anonimato dos interlocutores, mas nomeados quando o foco era a especificidade da organização) e experiências sociais múltiplas. Assim, investigações sobre a Funai, MMA, Itamaraty, Capes, Cnpq, Finep, SUS, universidades públicas federais, órgãos ligados ao antigo MinC, dentre outras instituições, se combinam com vivências diversas sobre os constrangimentos que podem qualificar a complexidade e o espraiamento do assédio institucional como tecnologia de governo – nos termos propostos pelos autores do capítulo 2 desta coletânea.

Da perspectiva antropológica que venho trabalhando as *práticas de poder*, junto com vários colegas, o foco tem sido refletir sobre os micro processos políticos, normativos e técnicos que produzem efeitos de assimetria de diferentes ordens nas relações sociais. Mais especificamente, buscamos contribuir para a compreensão de processos de estatização específicos a cada contexto ou situação que articulam práticas e normas, emoções e regras, representações e valores, materialidade e simbolismo. Quando opto por falar em processos de estatização, quero

marcar minha filiação aos estudiosos que (como argumentado também pela autora no capítulo 15) não concebem o Estado como entidade dotada de unicidade e fronteiras nítidas, mas sim como configuração em rede que exige permanente e disputada produção na gestão de diferentes populações. Entre essas populações encontra-se a numerosa e complexa burocracia que institucionalmente centraliza as funções de Estado, cuja gestão inclui no cenário recente brasileiro o assédio aos funcionários de um modo sistemático com o objetivo de *conduzir suas condutas*.

Se o controle das atitudes e dos modos de agir constitui dinâmica central à qualquer forma de governo (Foucault, 2008), o assédio em suas vertentes organizacional e moral guarda a especificidade de gerar *efeitos de destruição* da instituição e da própria pessoa responsável pelo desempenho das funções em foco. É o que podemos ver expresso no vocabulário usado por diferentes interlocutores das pesquisas aqui reunidas para falar de suas experiências: *ataque, desmonte, erosão, desorganização, desqualificação, esvaziamento, devastação, paralisia, intimidação, perseguição, adoecimento e medo*. Fica claro, portanto, que se o alvo desse tipo de assédio é a função exercida e não a pessoa em si, sua prática requer a perseguição pessoal quando a função (ou a organização) não é ela própria extinta. Gostaria aqui de me deter na extinção das instâncias de participação social - abordada por diferentes autores aqui como uma forma de assédio institucional (capítulo 2, capítulo 16 e capítulo 20). Faço essa escolha porque tenho me dedicado já há alguns anos a investigar a participação social e avalio, assim, que tenho mais a contribuir na compreensão dessa dimensão específica da prática de poder em tela.

Tomo a liberdade, nesse percurso reflexivo, de começar com um recuo temporal para o marco da institucionalização da cidadania participativa ou participação social como forma de governo: a Assembleia Nacional Constituinte 1987-88, para na sequência abordar em linhas gerais alguns marcos de seu processo de desinstitucionalização que está em curso e propor algumas conexões com a discussão sobre assédio institucional que é objeto desta coletânea.

## ALGUNS MARCOS DA DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

A pesquisa nos registros no Congresso Nacional em que me baseio deu-se privilegiadamente na 1ª etapa, a das subcomissões temáticas, por ter sido essa a fase mais participativa dos trabalhos constituintes e, portanto, a que possui os registros mais ricos. Esse foi o momento em que ocorreram as audiências públicas e foram discutidas as emendas parlamentares e as populares com o objetivo de construir um anteprojeto. Considere-se ainda que todos os parlamentares eram titulares de uma comissão temática e suplente de outra, o que configurou e amplificou o processo descentralizado na construção da nova constituição. Tendo em mente a questão que nos interessa, priorizei os documentos da Subcomissão dos Direitos Políticos, Direitos Coletivos e Garantias na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Este foi o espaço em que mais se debateu a concepção de cidadania e de democracia que se queria construir após as décadas de regime militar autoritário. Vejamos.

Já na Introdução do Relatório e Anteprojeto do Relator Deputado Constituinte Lysâneas Maciel (PDT), mantida na versão apresentada após a apreciação das emendas recebidas, podemos ler a seguinte afirmação de princípio:

*“De uma forma ou outra, grande parte do trabalho político voltado para os interesses populares se concentra em “forçar” oportunidades, em arrombar a porta das instituições e tornar presente o povo, cujo poder de participação é subtraído a cada golpe e contra golpe.”* (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes-Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/subcomissoes-tematicas/vol74.pdf> grifos meus)

Assim, temos que o direito de participação se anunciava a partir do princípio de que a democracia se funda no exercício de uma cidadania na qual se deve ampliar a participação popular. Uma participação que não se esgotaria no exercício de um direito político individual: plebiscito, referendo, voto. Deveria também ser exercida como um *direito coletivo* “vinculado a mecanismos



de controle do poder por parte dos cidadãos”.<sup>1</sup> Isto posto, caberia ainda aos constituintes deliberarem sobre como garantir tais direitos.

Os desdobramentos dessa visão de cidadania na Subcomissão se deram em três direções: a proposição da participação do cidadão como usuário nos órgãos da Administração Direta e Indireta em geral;<sup>2</sup> a vinculação indissociável entre o direito à participação e o direito à informação; e a expansão do instrumento jurídico da ação popular e mandado de segurança para defesa dos interesses coletivos.

O que talvez chame atenção, em um olhar retrospectivo, é o quanto foi pouco conflituosa a inserção da participação popular no arranjo constitucional das políticas de governo: saúde, educação, meio ambiente, cultura etc. Pode-se ver um debate sem grandes polêmicas e consensuado com relativa tranquilidade. Foram muito poucas as emendas propondo alterações que, ao serem rejeitadas pelo relator, não progrediram em controvérsias. À época as tensões se deram nos Capítulos Social e da Ordem Econômica: direitos trabalhistas, direito de propriedade, terras indígenas, para citar algumas. A nova institucionalidade da participação social no desenho das políticas públicas veio a ser também a aposta majoritária no período pós-constituente: foram criadas dezenas de Conselhos Nacionais de Participação Social e a realização de Conferências Nacionais de Políticas Públicas (gestores, profissionais e usuários) girou em torno de uma centena. Some-se a isso o fato de em 2011 ter sido aprovada a Lei de Acesso à Informação (lei 12.527) que regulamenta o direito constitucional do cidadão de obter informações públicas – condição considerada fundamental ao direito de participação da sociedade organizada.

Contudo, em 2014, pouco mais de 2 décadas da constituição cidadã, a Política Nacional de Participação Social, criada por meio de um decreto lei (decreto 8243) pela presidente Dilma Rousseff, gerou enorme reação entre os parlamentares e também na grande imprensa. A minoria que o defendia alegava que o decreto, ao propor o Plano Nacional de Participação, apenas

<sup>1</sup> [vol-76.pdf \(camara.leg.br\)](#), página 3 (Consultado em 25/10/2021).

<sup>2</sup> Tal participação seria também discutida na Comissão da Ordem Social e na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

reunia num documento legal o que já existia de fato: desde a Constituição de 1988 milhares de brasileiros já haviam participado de conferências e conselhos de políticas públicas; e, ainda, que o decreto buscava responder às vozes que vinham da rua pedindo mais participação (referindo-se às manifestações de 2013). Os argumentos acusatórios de parlamentares e de jornalistas, estes de forma direta ou indireta, se multiplicavam em uma mesma direção: tentativa de aparelhamento do Estado, desperdício de recursos na promoção da participação, bolivarianismo, ameaça à democracia representativa, estratégia para diminuir a perda de apoio do governo Dilma Rousseff na sociedade e no próprio Congresso...

O contexto político em que esse debate se deu era complexo e, além da polêmica em torno de sua instituição por meio de um decreto lei, apenas pontuarei alguns eventos que o antecederam e ajudam a compreender a ampla aceitação do debate parlamentar e midiático pela sua rejeição: a instalação da Comissão Nacional da Verdade (1946-1988) em 2012, cujo relatório entregue em 2014 identificou a participação de 337 agentes do governo brasileiro em violações dos direitos humanos – dentre os quais estão vários militares de alta patente – e recomendou sua responsabilização jurídica; os protestos que levaram milhares de pessoas às ruas em 2013; a realização da Copa do Mundo no Brasil em 2014, enfrentando fortes e disseminadas críticas quanto aos recursos direcionados ao evento; neste mesmo ano o início das investigações da “operação lava jato” sobre corrupção envolvendo empreiteiras, Petrobras, agentes financeiros e políticos e a realização de eleições presidenciais após três mandatos consecutivos do Partido dos Trabalhadores, cujo resultado foi a reeleição da presidente Dilma Rousseff imediatamente questionada pelo candidato derrotado. Nesse ambiente político, o decreto foi derrubado na Câmara com facilidade e ficou parado no Senado, sem efeito.

A eleição de Bolsonaro em 2018 o enterraria de vez. Para comemorar os 100 primeiros dias de seu governo, Jair Bolsonaro assina um decreto para, nas palavras de Onix Lorenzoni, então ministro da Casa Civil, reduzir de 700 para menos de 50 o número de conselhos estabelecidos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de

Participação Social (SNPS). Vale lembrar que tal medida teve, diferente do decreto que havia criado a PNPS, baixo impacto na grande imprensa. Segundo estudiosos do campo da comunicação, a repercussão do decreto lei 8243/2014 na grande imprensa precisa ser compreendido a partir de duas dimensões: i) a posição predominante a favor da democracia representativa em detrimento da democracia participativa; e ii) a hipótese de que “essa atitude expressa a maneira como, historicamente, e em nome da liberdade de expressão, setores mais conservadores da imprensa do país vêm se colocando frente às proposições de democratização dos meios de comunicação social” (Barros & Ribeiro, 2014, p. 17).

Em outras palavras, teria havido o receio de que o Conselho de Comunicação Social instituído em 1991 pela lei 8389 fosse reconfigurado e deixasse de ser composto predominantemente pelas representações empresariais. Tal observação vem a reforçar a mudança de significado do princípio da cidadania participativa como direito coletivo no campo político após décadas de sua vivência, ademais do ambiente político acima traçado. “Arrombar a porta das instituições e tornar presente o povo”, como apregoado pelo deputado Lysâneas Maciel e não contestado pela maioria à época, havia ganhado materialidade, tornando-se uma utopia em construção e, nesse processo, atores políticos e econômicos antecipavam o potencial de risco que sua ampliação por meio de uma política nacional continha.

Nesse processo, a cidadania participativa como um direito a ser exercido coletivamente para propor, acompanhar e avaliar as políticas de governo foi posta sob ataque em suas bases organizacionais, mas não somente. A decisão de anunciar a revogação de conselhos na Solenidade de 100 dias do governo Bolsonaro, realizada no Palácio do Planalto no dia 11 de abril de 2019, com a presença de todos os ministros e outras autoridades civis (do Legislativo e Judiciário) e militares, transmitida ao vivo pela TV Brasil e grande repercussão em outros meios de comunicação, juntamente com o balanço das realizações do governo no período, indica que não seria suficiente tomar essa medida apenas por meio da publicação do decreto 9759/2019 no Diário Oficial. Havia que celebrar tal exclusão com pompa

e como um dos marcos considerados de sucesso desse governo que se iniciava. Assim, a expressão simbólica dessa medida foi destacada e num primeiro momento restaram poucos conselhos consultivos ligados à administração federal.<sup>3</sup> Alguns foram recriados no prazo estipulado pelo decreto que os extinguiu e aqueles criados por lei foram mantidos, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, mas modificados em sua composição com a diminuição do número de organizações sociais (capítulo 20).

Podemos observar, nas linhas gerais do processo de desinstitucionalização aqui esboçado, mecanismos e efeitos de poder que também conformam o *assédio institucional*. Esse tipo de assédio parece ser, essa é a interpretação que proponho, uma *expressão microsociológica da configuração de poder que a lente ampliada usada na recuperação da história recente da cidadania participativa permitiu antever*. Compartilhar algumas reflexões, ainda muito incipientes, sobre essa interpretação ou provocação, que a leitura dos trabalhos aqui reunidos suscitou, é o objetivo dessas páginas finais.

## REFLEXÕES INCIPIENTES

A natureza espetacular que o decreto que extinguiu os conselhos e outras instâncias de participação social assumiu ao ser anunciado na solenidade dos 100 primeiros dias de governo de Jair Bolsonaro, com a apresentação de números de redução dramáticos, põe em destaque a destruição e o desmonte que se quer celebrar. Mais do que apenas uma ferramenta de governo, tal produção simbólica é ela própria um tipo de poder. Tem efeitos decisivos em um mundo herdeiro da modernidade onde ver é saber e, conseqüentemente, no qual o exercício do poder requer o controle da capacidade de revelar e ocultar, fazer a "realidade" aparecer e desaparecer (Comaroff, 2003; Teixeira, Cruvinel e Fernandes, 2020).

Desta perspectiva, se o que estava sendo iluminado era o aniquilamento dos principais espaços de realização da cidadania

<sup>3</sup> [Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos - Jornal O Globo](#) Consultado em 15/03/2022.

participativa, coletivamente organizada, fica a indagação sobre qual dimensão da realidade estaria sendo deixada na penumbra. Pergunta nada fácil, mas cujo esforço em busca de resposta vale o risco que tal empreendimento comporta. Em minha defesa, para ficarmos nas metáforas de guerra que povoam o campo de significados sob investigação, deixo desde já claro que pretendo tão somente traçar aproximações que ajudem a pensar possibilidades a serem investigadas mais densamente.

A chave analítica que proponho nas aproximações que se seguem tem como referência as elaborações sobre as fronteiras entre Estado e Sociedade, apenas indicadas no início deste texto. Considero, inspirada em Mitchell, que a incerteza e fluidez dessa separação se deve à natureza mesma do fenômeno que denominamos Estado e não a dificuldades de precisão conceitual. A fronteira Estado-Sociedade consiste, nesta perspectiva, em uma delimitação traçada simbólica e materialmente no interior da rede de mecanismos institucionais por meio dos quais a ordem social e política é produzida e mantida. E mais: essa capacidade de “fazer uma distinção interna aparecer como se fosse externa entre objetos separados” (Mitchell, 1991, p. 78) é a técnica que distinguiria a ordem política moderna.

Desta perspectiva, se enraizarmos essa máxima no domínio da prática que nos interessa, as práticas de governo no âmbito da administração pública, podemos interpretar que a revogação dos conselhos expressou e constituiu um deslocamento dessas fronteiras que, por sua vez, gerou outros recursos de poder. Sugiro que a retirada das organizações de participação da sociedade da rede das instituições estatais ampliou a margem de ação de grupos políticos de suporte da nova configuração de sustentação do governo. Não só pela maior liberdade de ação no interior do Estado, mas sobretudo porque esse expurgo se fez sob a égide do enxugamento da estrutura estatal, do fortalecimento da cultura de integridade nos órgãos e entidades do governo<sup>4</sup> e da construção de margens legítimas entre organizações estatais e privadas (no caso as organizações e movimentos sociais). Uma vez legitimada – técnica e politicamente – esta distinção, ou seja,

<sup>4</sup> Lembremos que também na Solenidade de 100 dias foi assinado pelo presidente e vários ministros um “termo de compromisso com a integridade pública”.

tornadas e compartilhadas como verdade tácita e realidade, as possibilidades de negociação (nem sempre regulares) em situações e processos decisórios de diversas ordens pelas instituições das forças políticas dominantes ficam pelo menos provisoriamente fora dos holofotes.

Uma dessas situações seria, a meu ver, a das experiências de assédio institucional abordadas de forma tão acurada nos capítulos que compõem esta coletânea. A construção do “Assediômetro” e a investigação dos contextos localizados em que essas práticas ocorrem é fundamental para retirá-las da zona sombreada e gerada, pelo menos em parte, pela espetacularização eventual do exercício de poder institucional. De tal modo que podemos conhecer não apenas o que está sendo aniquilado, mas sobretudo nos permite compreender que semelhante desmonte não gera num primeiro momento terra vazia para em seguida ser estabelecida outra ordem institucional, como sugerido em discurso proferido por Bolsonaro em Washington: “Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. *Para depois nós começarmos a fazer*” (ver Introdução Geral ao Tema e Plano de Organização do Livro, nesta coletânea).

O que a investigação do assédio institucional revelou é a simultaneidade entre os processos de desmonte e de construção das outras dinâmicas de poder às expensas de qualquer debate público. Se a desinstitucionalização da cidadania participativa como um direito coletivo tem sido publicamente questionada em sua constitucionalidade (é verdade que com pouco sucesso até o momento), o assédio institucional é menos visível e revela práticas insidiosas de poder nas interações interpessoais que se dão à revelia das regras de conduta e atribuição de responsabilização nas relações hierarquizadas da administração pública – ou as utilizam de modo sub-reptício ou as modificam (capítulos 7 e 8). Nos dois processos, contudo, podemos reconhecer a dinâmica de um governo que tem logrado atuar de forma destrutiva, excludente, autoritária e violenta em um enquadramento democrático cada vez mais precário. No caso do assédio institucional, tal dinâmica parece operar por um mecanismo que articula estratégias de ataque organizacional e moral geradoras de um “clima de medo” (capítulo 10) e de silenciamento dos

atingidos, conformando, assim, a face invisível e não espetacular da destruição como forma de governo e de reconfiguração das redes institucionais vigentes.

Para avançar um pouco mais no entendimento do assédio institucional como uma tecnologia de governo, gostaria também de compartilhar outra reflexão incipiente que desenvolvi sobre seus efeitos de poder. Refiro-me à consideração de que a violência simbólica e a violência material estariam cada vez mais borradas em suas distinções. Afinal, como já disse em outra oportunidade (Teixeira & Dias da Silva, 2019), a violência simbólica parece ser mais afim aos contextos democráticos e perder espaço quando a brutalidade prevalece. A especificidade aqui consistiria em que o fortalecimento do autoritarismo se dá em um processo no qual certo enquadramento formal da democracia é mantido, ou seja, em que não se aniquilou totalmente a disputa simbólica.

Contudo, o trabalho de dissimulação e transfiguração das diferentes expressões das relações materiais de poder, trabalho por excelência do poder simbólico, estaria sendo de forma crescente deslocado por outras formas de poder. Visto que, se não há violência sem que a integridade físico-moral do interlocutor seja violada, a violência simbólica se distingue por ser a forma gentil e invisível que se intensifica sempre que a aplicação direta da violência física, econômica ou institucional é sancionada negativamente pelo grupo (Bourdieu, 1989). Seria, portanto, um recurso de construção da verdade tácita do mundo em sua conformidade lógica e moral via interações cotidianas e não em eventos espetaculares.

Nesse sentido, o que as experiências de assédio institucional relatadas e analisadas ao longo das páginas desta obra nos dizem é, por um lado, que tal conformidade está em disputa aberta e, por outro, que o terreno simbólico dos conflitos em torno da visão legítima sobre o mundo está esgarçado e a imposição de certo entendimento da realidade tem se dado sobretudo por formas diretas de coação e coerção nas interações cotidianas institucionais. Formas essas que, como procurei argumentar, ao abordar a desinstitucionalização da cidadania participativa ou participação social nessas reflexões finais, atravessam e são também elas próprias efeito da redefinição das linhas internas às

redes institucionais que distinguem o que deve ser considerado pertinente ao Estado e à sociedade e qual a relação que deve existir entre ambos.

Como se pode ver na extinção abrupta dos espaços de participação social e, sobretudo, na brutalidade do assédio institucional tão bem apresentada neste livro, tal redefinição teria, por sua vez, inviabilizado a *eufemização* das relações de força imprescindível ao exercício da violência simbólica, fazendo com que esta perdesse eficácia nas relações de poder e cedesse espaço à violência direta nas interações institucionais da administração pública federal.

## REFERÊNCIAS

BARROS, J., & RIBEIRO, N. (2014). O decreto da polêmica: disputas midiáticas em torno da participação social no Brasil. *Mídia e Cotidiano*(5), 1-22.

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.

COMAROFF, J., & COMAROFF, J. (2003). Transparency Fictions; or, The Conspiracies of a Liberal Imagination: An Afterword. Em H. G. West, & T. Sanders (Edits.), *Transparency and Conspiracy. Ethnographies of Suspicion in the New World Order*. London: Duke University Press.

FOUCAULT, M. (2008). *Segurança, Território, População. Curso dado no College de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes.

MITCHELL, T. (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *The American Political Science Review*, 85(1), 77-96.

TEIXEIRA, C. C., & DIAS DA SILVA, C. (2019). Indigenous health in Brazil: Reflections on forms of violence. *Vibrant*, 16, 1-22.

TEIXEIRA, C. C., CRUVINEL, L., & FERNANDES, R. (2020). Notes on lies, secrets, and truths in the Brazilian Congress: The 2016 process of impeachment. *Current Anthropology*.







# ESTUDO INTRODUTÓRIO E PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Monique Florencio de Aguiar

A atual desintegração das relações reflete negativamente na formação de organizações coletivas, como partidos políticos e instituições públicas. Essa condição pode ser pensada, metaforicamente, como um estado de putrefação, dadas as consequências do caráter obsoleto de sistemas sociais e de padrões culturais criados. Diante disso, ao analisar a crise da democracia liberal vigente, Castells (2018: 7) iniciou seu livro, intitulado *Ruptura*, com a seguinte frase: “Sopram ventos malignos no planeta azul”. Já Fraser (2021:59) inspirou-se em uma frase de Gramsci para intitular seu recente livro, *O velho está morrendo e o novo não pode nascer*, revelando que estaríamos em um interregno histórico permeado por crises que salientam o desgaste da hegemonia neoliberal e, junto a ele, apareceria uma variedade de sintomas mórbidos; contudo, uma solução para isto ainda não é visível.

O livro *Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado* retrata os males de nosso tempo, levando-nos inevitavelmente a repensar as nocivas formas de interação que vêm, em parte, destruindo e, em parte, reorientando os arranjos administrativos do país. Desse modo, se antes os acadêmicos se direcionavam a estudar as relações que *fazem* o Estado (Souza

Lima, 2012), hoje se direcionam para estudar as relações que *refazem* o Estado ou o *desfazem* (Brown, 2015; Aguiar, 2022b).

Neste sentido, a intenção por trás do atual governo brasileiro (2019 – 2022), de *desconstruir* a organização estatal em vigência, foi manifestada de forma explícita em um jantar com lideranças conservadoras, em Washington (EUA), no dia 17 de março de 2019, quando o presidente Jair Bolsonaro declarou:

*“O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz.”<sup>1</sup>*

Se Jair Bolsonaro anunciou, em março de 2019, a pretensão de “desconstruir muita coisa” para então fazer a seu modo, seu ministro da Economia, Paulo Guedes, explicitou, em 22 de abril de 2020, em reunião ministerial, os seus planos de implodir o serviço público a partir do congelamento de reajustes salariais por dois anos. Com isso, preconizava pôr “uma granada no bolso do inimigo”, deixando patente a ação insidiosa e a compreensão dos servidores públicos como seus inimigos, já que sua bússola apontava para medidas de austeridade. Paulo Guedes afirmou:

*“Todo mundo está achando que, tão distraídos, abraçaram a gente, enrolaram com a gente. Nós já botamos a granada no bolso do inimigo – dois anos sem aumento de salário. (...) A gente cai, levanta e sabe pra onde nós temos que ir. (...) Nós não vamos perder a bússola. Nós sabemos dos valores, sabemos dos princípios, sabemos que nós tamo defendendo. Nós tamo defendendo a liberdade, a liberdade econômica a liberdade política.”<sup>2</sup>*

1 Cf.: Jornal O Globo (online), Ricardo Mendonça, 18 de março de 2019. Antes de construir é preciso ‘desconstruir muita coisa’ no Brasil, diz Bolsonaro nos EUA. <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>, página acessada em 10/03/2022.

2 Cf.: G1, 22 de maio de 2020. Suspensão de reajuste de servidores é ‘granada no bolso do inimigo’, diz Guedes em reunião. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/suspensao-de-reajuste-de-servidores-e-granada-no-bolso-do-inimigo-diz-guedes-em-reuniao.ghtml>, página acessada em 10/03/2022.

Ao falar em liberdade econômica e liberdade política, Guedes evocou princípios atinentes ao neoliberalismo, um modelo econômico adotado mundialmente. Nesta esteira, para compreender o fenômeno do *assédio institucional* no Brasil é essencial abordar aspectos da história global e da conjuntura nacional, pois somente neste enquadramento ele se mostra mais impactante, reunindo grande número de máculas e vícios. Tais máculas e vícios são ressaltados neste livro diante de uma época em que palavras que evocam morte, danos e sentimentos torpes saturam o nosso cotidiano, deixando às claras as hostilidades antes latentes. Assim, concebe-se a existência de um “gabinete do ódio”, de práticas de “humilhação” em discussões públicas e de teorias que versam sobre “políticas da inimizade” e “necropolíticas” (Mbembe, 2016, 2020).

Ainda atordoados pela ânsia por compreender o que sucedeu ao Brasil nos últimos anos, cientistas vêm acumulando uma literatura para que possamos, ao fim, acessando as pontas dos fios que são parte de um emaranhado, ter uma visão mais abrangente, ou seja, conseguir olhar não só para as árvores, mas também para a floresta. Considerando o processo histórico e almejando contribuir com mais alguns fios neste emaranhado, que já vai se desembaraçando, os autores que compõem este livro enfatizaram o tema do assédio institucional. Portanto, esta obra trata das formas de manifestação deste fenômeno, contemplando as ações e os imaginários associados a ele, sem deixar de referenciar o contexto global e os processos sociais nacionais, bem como os espaços institucionais singulares em que se concretiza.

O assédio institucional, sendo um *método de governo* para a desconstrução estatal, poderia ser pensado, nos termos de Fraser (2021), como um componente deste momento histórico de transição, quando uma forma de vida se esgota. Diversos são os autores que vêm anunciando a necessidade de pensar e de criar um novo sistema econômico, social e cultural diante das consequências do neoliberalismo, sobretudo, em sua atual

vertente autoritária, que reduz o espaço para o exercício de uma democracia mais efetiva.

Mas podemos questionar se a transição preconizada precisa ser tão violenta e catastrófica, como ocorre na morte física, ou se ela pode configurar uma criação sem tanta destruição, como ocorre no renascimento ou na renovação da identidade em que há uma mudança de consciência ou, nos termos de Dardot e Laval (2016), surge uma outra razão do mundo. Para formar outra razão seria preciso uma preparação e, para que a mudança não fosse tão destrutiva, seria melhor que ela estivesse sob controle, incorporando as lições do passado e do presente. Logo, ressignificações e reclassificações da realidade são bem vindas em tempos de autoritarismo, para que de uma estrutura rígida brote outra mais adequada à diversidade humana.

O livro que o leitor ora visualiza tem a tímida pretensão de que esta mudança arraste as instituições para um projeto de humanização do país. Basta ver, ao ler essas páginas, que a ânsia por diminuir o Estado tem gerado prejuízos e sofrimentos aos servidores e gerará cada vez mais à população que precisa de suas políticas públicas; assim, o leitor se convence de que este projeto é necessário.

Diferente das tradicionais análises que emolduram rigidamente a mentalidade dos cientistas e os fazem observar apenas a racionalidade burocrática, o arguto trabalho feito pelos pesquisadores que compõem esta obra ressalta o aspecto humano ao focar, por exemplo, na saúde, nas tristezas e na confusão mental que acometeram os servidores públicos. Este pode ser o mérito de trazer a palavra *assédio* para perscrutar a realidade das instituições públicas. Dessa maneira, *Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado* inova ao acrescentar o olhar humanizado e a perspectiva das subjetividades em cena, indo além de uma teoria dos jogos. Ademais, expõe a dificuldade de generalizar os efeitos de processos sociais, realizando uma inspeção profunda com a qual

ricamente destrincha acontecimentos e percepções em várias instituições do governo federal.

## CRISE DA DEMOCRACIA: NEOLIBERALISMO COMO CAUSA E POPULISMO COMO SINTOMA

A Parte I deste livro foi intitulada *A Escalada contra a Democracia e o Assédio Institucional*. Assim, o assédio institucional aparece como um efeito e um componente desta escalada contra a democracia, acontecimento que o contextualiza, juntamente com as crises do neoliberalismo e o atual momento populista que surge como expressão dessas crises. A primeira parte é constituída por quatro capítulos, pelos quais os autores enfocam o assédio institucional de forma ampla, mas atrelado às intempéries da democracia, do neoliberalismo e do populismo no país. A apresentação de cada capítulo será realizada ao final desta Introdução. A seguir, faço algumas considerações sobre as desventuras da democracia.

A partir da crise econômica mundial de 2008, diversos autores vêm apontando a incompatibilidade entre o neoliberalismo e a democracia, bem como as consequências do ataque do neoliberalismo a ela e a necessidade de criar uma “nova ordem”, “outra racionalidade” ou “outra governamentalidade” (Brown, 2015, 2019; Castells, 2018; Dardot & Laval, 2016; Saad-Filho & Moraes, 2018; Runciman; 2018). Para Castells (2018:146), seria a mudança das mentes conduzida por diferentes movimentos sociais que, diante da opressão e do desespero, levaria à mudança das instituições. Um exemplo de movimento social foi o evento promovido pelo Papa, em novembro de 2020, chamado *Economia de Francisco*, envolvendo cerca de dois mil jovens economistas e empreendedores de 115 países, com o propósito de repensar o modelo neoliberal e humanizar a economia.<sup>3</sup> Castells (2018:144) sentenciou:

<sup>3</sup> Cf.: Rede Brasil Atual, 18 de novembro de 2020. Economia de Francisco: jovens encontram papa para construir um outro mundo possível. <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/11/economia-de-francisco-jovens-alternativa/>, página acessada em 03/03/2022.

“(...) *pressupõe[-se] a necessidade de uma nova ordem depois da crise. Mas não se contempla a hipótese do caos. Aposta-se no surgimento dessa nova ordem, de uma nova política que substitua a obsoleta democracia liberal que, manifestamente, está caindo aos pedaços em todo o mundo, porque deixa de existir no único lugar em que pode perdurar: a mente dos cidadãos.*”

Apesar da existente contestação à hegemonia neoliberal, acredito que a democracia liberal não deixou de existir na mente dos cidadãos, como supôs Castells (2018). Brown (2015) demonstrou, em *Undoing the Demos*, que o neoliberalismo realizou uma revolução discreta, instituindo uma lógica que refez os indivíduos e o Estado, alastrando-se por praticamente todos os âmbitos da vida. Ao refazer o ser humano como capital humano, a racionalidade neoliberal esvaziou os princípios democráticos, erodindo as instituições e o imaginário político que se preocupa com as coisas públicas e com o bem comum (a *res publica*) (Brown, 2015:28,39).

A destruição da vida pública e da própria ideia de povo se relacionaria com a aderência ideológica à noção de liberdade econômica em contraposição à noção de sociedade. Neste contexto, a ideia de liberdade é arrancada de sua base social, passando a se mover por uma competitividade sem restrições de civilidade, ou preocupação com outros indivíduos, e criando vencedores e perdedores em uma disputa em que a desigualdade é legitimada. A agenda baseada na igualdade é vista como tirânica, mas é justamente a igualdade, ao menos política, que fundamenta a democracia. É assim que, para Brown (2019:39), a direita política, sem considerar as pessoas como parte de um conjunto, vem atacando o Estado social e as políticas públicas e, para expurgá-los, desconstrói o Estado administrativo (Brown, 2019:39).

Não é difícil afirmar que a expansão da racionalidade neoliberal nos dessensibiliza, crescem a hostilidade e a inimizade



onde a concorrência se extrema. De tal modo, Brown (2015:44) sentenciou: “o neoliberalismo é a racionalidade através da qual o capitalismo finalmente engole a humanidade” (tradução minha). Aproveitando esta brecha, os comportamentos similares aos fascistas podem se desenvolver e até compor com a atual forma do neoliberalismo, chamado por alguns cientistas de *neoliberalismo autoritário* ou *antidemocrático*. É dentro desse revés, que um Presidente da República pode dizer, diante do elevado número de mortos pela covid-19: “E daí? Não sou coveiro”.

Um ponto comum entre vários autores é a ideia de que a democracia vem agonizando, de forma lenta e gradual. Desse modo, para Rosanvallon (Cunha & Linch, 2021:28), chegaríamos à *democratura* de maneira progressiva;<sup>4</sup> para Castells (2016:384), o colapso da democracia liberal seria gradual, restando ao fim um envelope vazio; para Brown (2015:28), há um processo de *desdemocratização*, quando a democracia é esvaziada de sua substância e; para Runciman (2018:50-60), teríamos um *golpe de Estado gradual* que proporcionaria uma erosão ou subversão por dentro das instituições, levando-nos a uma espécie de democracia zumbi. Na democracia zumbi, o povo se limita “a assistir a uma representação em que seu papel é aplaudir ou negar o aplauso nos momentos apropriados” (Runciman, 2018:54).

Apesar da corrosão da lógica inclusiva da democracia pelas consequências excludentes do neoliberalismo ser um fato (Saad-Filho & Morais, 2018:30), não é possível operar com uma idealização da democracia, encarando-a de forma purista. Conforme demonstrou Mbembe (2020:35,42), a força das democracias modernas se dava “ao custo da dissimulação ou da ocultação de suas origens na violência”, na medida em que o sistema colonial e o sistema escravista representaram “o inventário amargo da democracia”. Esta democracia escravista é baseada na separação de uma comunidade de semelhantes e outra

<sup>4</sup> O populismo poderia levar ao que Rosanvallon (2021:307-308) chamou de *democratura*, ou seja, um regime iliberal que conserva a roupagem formal de uma democracia, o que permite dar uma justificação democrática a práticas autoritárias.

de dessemelhantes, regidas pela lei da desigualdade, assim, foi alimentado o desejo de estigmatizar, agredir e humilhar aqueles que estão fora do círculo dos nossos (Mbembe, 2020:38,99). Para Mbembe (2020:111), atualmente, a *inimizade* constitui o cerne das democracias liberais em meio a um processo generalizado em que os inimigos foram se modificando ao longo do tempo. Consequentemente, o autor colocou a seguinte questão:

*“Por que devo eu, contra tudo e contra todos, e apesar de tudo, velar por outra pessoa, acercando-me ao máximo de sua vida, se ela, em contrapartida, visa apenas a minha ruína?”* (Mbembe, 2020:13).

#### A DEFORMAÇÃO DO ESTADO: AGENTES E PROCESSOS POLÍTICOS NACIONAIS

Embora as crises econômicas e políticas deflagradas internacionalmente atinjam os diversos governos nacionais, pela interdependência que faz de quase todos os países parte de um mesmo processo, cada nação se acomoda a elas de maneira singular. Nesse sentido, o processo sociocultural brasileiro comporta particularidades, com as consequências de seu passado colonial, escravista e patriarcal. Contudo, este livro nos situa em um passado mais recente, pois o principal período de tempo contemplado tem como marcador inicial o *impeachment* ocorrido em 2016. Com este golpe, a orientação das políticas estatais mudou, aprofundando as mazelas resultantes de um governo neoliberal de viés autoritário que compromete a democracia.

Dois recortes metodológicos deste livro ficam claros: nossa unidade social de análise é o governo federal do Brasil e o principal tempo considerado é posterior ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ainda que sejam evocados outros períodos de tempo para efeitos de comparação. Esse contexto perpassa o que é apresentado em todos os capítulos e é, justamente, a dimensão

e a nitidez das mudanças governamentais ocorridas neste período que me fazem propor uma modificação no título de uma linha de pesquisa consagrada: substituindo a expressão *processos de formação do Estado* por *processos de deformação do Estado*<sup>5</sup>. Isto representa uma pequena ironia diante dos atuais impactos sentidos pela modificação e desorganização da estrutura estatal, impactos tão bem retratados neste livro.

Logo, é oportuno reconstituir, ainda que brevemente, parte do processo político que resultou no agravamento do assédio institucional e identificar alguns importantes agentes constituintes desse processo. Os protestos populares realizados em junho de 2013 são tomados, por certos cientistas, como um marcador da desestabilização do sistema político. Começemos, portanto, pelo acontecimento conhecido como Jornadas de Junho.

Com o termo Jornadas de Junho se faz referência a um conjunto de mobilizações de grandes proporções, iniciadas em junho de 2013, que incluíram centenas de cidades e milhões de brasileiros. O agente inicial foi o movimento Passe-Livre, que reivindicava a suspensão do aumento de 20 centavos nas passagens dos transportes públicos da cidade de São Paulo. Os protestos foram se adensando, incorporando outros movimentos e reivindicações, e se estendendo no tempo, pois foram finalizados aproximadamente em outubro de 2013. A insatisfação com os governos e com os representantes políticos se generalizou, lançando as bases para a descrença nas instituições como mediadoras entre o “povo” e os “governantes”. Uma peculiar característica foi o *ciberativismo*, ou seja, o uso da *internet* para repercutir pautas e convocar assembleias e protestos. Outro elemento característico foi o ‘quebra-quebra’ de instituições, especialmente bancos, grandes comércios e símbolos políticos, ao fim dos protestos. Esta atuação foi liderada por grupos chamados de *Black Bloc*. As Jornadas preocuparam integrantes do *establishment*, que temiam suas

---

<sup>5</sup> A linha de pesquisa em questão abrange, originalmente, alguns professores de antropologia do Museu Nacional/UFRJ.

consequências, dados os impactos de movimentos semelhantes ocorridos no Oriente Médio e no Norte da África, chamados de Primavera Árabe. Este movimento incluiu 22 países, resultando em alguns governos depostos. O primeiro ministro da Turquia, Recep Tayyip Erdogan, teria afirmado que os protestos em seu país e no Brasil fariam parte de uma tentativa de desestabilização arquitetada por forças internacionais aliadas a agentes internos, como os banqueiros e a mídia.<sup>6</sup>

Esses protestos estão em sintonia com as condições vividas internacionalmente, tanto que autores europeus constataram a crise política generalizada. Castells (2018:8,15) registrou a ruptura da relação entre governantes e governados, que deslegitimou a representação política e instituiu a desconfiança nas instituições, devido à crença de que os partidos políticos priorizam seus próprios interesses e os governos são corruptos, opressivos e burocráticos. Com isso, emergiu um colapso gradual do modelo de representação política, quando, segundo Dardot & Laval (2016:9), ocorreu uma “destruição das condições do coletivo”, expressa na abstenção eleitoral e na dessindicalização, afinal, cresceu a suspeita de que “os políticos se ocupam do mundo, mas não das pessoas” (Castells, 2018:20). Consequentemente, a rejeição popular aos de cima teria levado ao disseminado populismo, manifestando comportamentos que não mais reconheciam os canais institucionais tradicionais (Castells, 2018:17).

Em 2014, a presidente Dilma Rousseff foi reeleita, mas seu adversário nas eleições, Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), questionou o resultado e solicitou a recontagem dos votos. Contudo, nenhuma evidência de adulteração em programas ou em votos foi encontrada.<sup>7</sup> Autores como Runciman (2018) e Levitsky & Ziblatt (2018) colocaram a

6 Cf.: Opera Mundi, 22 de junho de 2013. Erdogan: Brasil e Turquia são alvo de conspiração internacional. <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/29582/erdogan-brasil-e-turquia-sao-alvo-de-conspiracao-internacional>, página acessada em 10/03/2022.

7 Cf.: TSE, 05 de novembro de 2015. Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas Eleições 2014. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>, página acessada em 10/03/2022.

desconfiança em relação ao resultado das eleições como um fator adicional de enfraquecimento da democracia.

Ainda em 2014, mais exatamente no mês de março, foi iniciada a Operação Lava Jato, liderada pelo Ministério Público, sob a retórica do combate à corrupção. A crise política e econômica se agravou diante da incriminação de um grande número de políticos e empresários<sup>8</sup>. Neste bojo, o ex-juiz Sérgio Moro se destacou pelas condenações que efetuou, tendo como um dos principais alvos, contratos efetuados com a Petrobrás. A Operação foi finalizada em fevereiro de 2021 e com suas investigações sob a suspeita de parcialidade.<sup>9</sup> Neste período, o protagonismo do Judiciário se fez notar, invadindo espaços do Executivo e do Legislativo.

Com as insatisfações populares e o receio de muitos políticos de serem atingidos por denúncias judiciais, um processo de *impeachment* foi instaurado na Câmara dos Deputados contra a presidente Dilma Rousseff. A frágil acusação se referia à aprovação de emissão de créditos suplementares e efetuação de “pedaladas fiscais” que, sem autorização dos parlamentares, constituiria crime de responsabilidade fiscal (Ibrahim, 2021:108). Ibrahim (2021:108) constatou que “dois dias após o impedimento de Dilma, o Senado Federal do Brasil aprovou uma lei para permitir as ‘pedaladas fiscais’, prática que também foi adotada pelos antecessores de Dilma (Lula e Fernando Henrique Cardoso), sem a necessidade de autorização do Congresso Nacional”. Segundo Saad-Filho & Moraes (2018:16), o *impeachment* foi “iniciativa de uma aliança de privilegiados” ou uma “rebelião das elites”. Já para Nobre (2020:41), o *impeachment* foi um sacrifício feito pelos

8 Os métodos da Lava Jato encontraram precedente na Operação Mão Limpas, instaurada na Itália no início dos anos 1990. Esta foi concebida por Empoli (2021:33) como uma “revolução judiciária que decapitou a classe política italiana”. Tal operação teria inaugurado a rejeição às elites e à política, pois a classe política do país foi praticamente eliminada sob a retórica da luta contra a corrupção. Empoli (2021:34) salientou que vários magistrados que protagonizaram essa saga anticorrupção, posteriormente, ingressaram na vida política, ocupando cargos no Legislativo e no Executivo. O autor observou: “A operação ‘Mão Limpas’ já representava, em sua essência, uma abordagem populista: os pequenos juizes contra as elites corruptas” (Empoli, 2021:34).

9 Cf.: Exame, AFP, 06 de fevereiro de 2021. O discreto fim da Operação Lava Jato. <https://exame.com/brasil/o-discreto-fim-da-operacao-lava-jato/>, acessada em 10/03/2022.

políticos a fim de “apaziguar as redes sociais e salvar a pele dos demais”, isto é, “o sistema político decidiu entregar um pedaço de si próprio ao linchamento público”. O autor prosseguiu: “A resposta da política oficial ao colapso institucional foi lançar mão da tática do boi de piranha. Em 2016, entregou o boi enfraquecido e desgastado do PT ao lavajatismo para tentar passar o resto da boiada em outro ponto do rio” (Nobre, 2020:41).

Antes mesmo do impeachment, no ano de 2013, foi identificada a participação dos Estados Unidos em espionagens à Petrobrás e a “dezenas de autoridades brasileiras do primeiro escalão da República” (Zanin et al., 2019:117). Desse modo, alguns analistas alegaram que o Brasil teria sido alvo de uma guerra híbrida (Leirner, 2020). Segundo Andrew Korybko (2018), um analista político residente na Rússia, a *guerra híbrida* é uma combinação de revoluções coloridas e guerras não convencionais planejadas por agentes externos com o objetivo de realizar um golpe de Estado em países que não se aliam às suas políticas ou aos seus interesses.

Após o afastamento da presidente Dilma Rousseff, o vice-presidente, Michel Temer, assumiu a presidência, adotando medidas de contenção financeira (teto de gastos, venda de empresas, reformas trabalhista e previdenciária, cortes de recursos à educação, ciência e tecnologia etc.). Gradualmente, outro modelo de governo começou a ser instituído, o modelo que foi rotulado por Saad-Filho (2020) e Andrade (2020) como neoliberalismo autoritário. Além disso, militares começaram a ser empossados em vários cargos, pressagiando o que viria a acontecer no governo de Jair Bolsonaro (2019 – 2022): um grande número de militares compondo a ossatura do governo federal.

Em 7 de abril de 2018, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi preso e permaneceu encarcerado até 8 de novembro de 2019, em decorrência de seu envolvimento como réu em processos judiciais que alegavam atos de corrupção. Reconhecido por medidas de combate à fome e à desigualdade social, Lula usou

muitas vezes a frase “nunca antes na história desse país” – que fez constar em editais de políticas públicas de inclusão social. As denúncias judiciais que levaram à sua prisão, que ora vêm sendo revistas nos tribunais, o afastaram das eleições de 2018, pois seus direitos políticos foram suspensos. Pelo sucesso popular de seus governos, ele possuía as maiores intenções de voto. O juiz que sentenciou Lula foi Sérgio Moro, responsável por julgar processos da Lava Jato.

Apresentando-se à direita do espectro político e aderindo ao conservadorismo, Jair Bolsonaro venceu as eleições realizadas em 2018, em meio a uma verdadeira campanha (recheada de notícias falsas e criações pseudo-intelectuais) contra a esquerda, os progressistas e o Partido dos Trabalhadores. Com o auxílio de aparatos de propaganda midiática e de redes sociais, a esquerda foi identificada com a corrupção e o comunismo. A campanha de Bolsonaro foi cercada de elementos tidos por suspeitos, como disparos de WhatsApp, que constituiriam *fake news* e financiamento ilegal de campanha, e uma facada desferida contra o candidato durante um ato político. Tratando seus adversários políticos como inimigos, passíveis de serem eliminados, Jair Bolsonaro deu o tom da disputa da direita contra a esquerda. O jogo de forças se moveu e o pequeno partido pelo qual Bolsonaro concorreu às eleições, o Partido Social Liberal (PSL), se tornou a segunda maior bancada do Congresso Nacional.

Alguns agentes auxiliaram a ascensão de Bolsonaro ao poder. Vale salientar o contato da família Bolsonaro com Donald Trump, então presidente dos Estados Unidos com perfil populista, e Olavo de Carvalho, ideólogo dos conservadores e residente nos Estados Unidos<sup>10</sup>. Além deles, o apoio do lava-jatismo e de militares foi fundamental. O ex-juiz Sérgio Moro ocupou o cargo de ministro da Justiça por 15 meses, deixando-o por divergências com o presidente.

Para Ibrahim (2021:159), cinco forças podem ser apontadas como

---

10

Olavo de Carvalho faleceu em janeiro de 2022.

motivadoras da votação recebida por Bolsonaro: o antipetismo, o elitismo histórico, o dogma religioso, o uso de novas ferramentas e estratégias de comunicação e o sentimento antissistema. Esta última força seria fruto da descrença no modelo de democracia representativa. Aproveitando esta brecha, Bolsonaro se colocou como líder da luta da nova política contra a velha política.

Em seu livro intitulado *Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*, Nobre (2020) enfatizou o perfil autoritário de Bolsonaro e sua cultura, que seguiria a lógica da guerra e da morte. O autor elencou categorias que compuseram uma heterogênea “coalizão de conveniência” a fim de, ao apoiar Bolsonaro, mudar a correlação de forças a seu favor. Esta coalizão seria composta prioritariamente pelas Forças Armadas, os lavajatistas e os evangélicos, acrescida a ela outros pequenos grupos, tais como: escalões mais baixos do mercado financeiro e do agronegócio, o baixo clero do Congresso, do comércio, da indústria e assim por diante (Nobre, 2020:37).

O diagnóstico de Cardoso Jr. (2020:17), sobre as frações de classe no poder durante o governo Bolsonaro, assemelha-se com a avaliação de Nobre (2020). O autor destacou três núcleos: o ideológico-diversionista, o jurídico-policia-militar e o econômico-liberal. O núcleo ideológico-diversionista seria composto pela família Bolsonaro, pelos olavistas e por segmentos de igrejas evangélicas. O núcleo jurídico-policia-militar seria integrado por lavajatistas, militares e segmentos do poder judiciário. Por fim, o núcleo econômico-liberal seria ligado aos fundamentalistas de mercado, latifundiários e segmentos da burocracia pública.

Segundo Nobre (2020:47-48), Bolsonaro ganhou a eleição sem ter uma estrutura partidária ou equipe para auxiliá-lo na administração do país. Assim, o governo espelha sua coalizão de conveniência, em que muitos ministros são contra as missões dos ministérios que ocupam. São esses que iriam realizar, em maior parte, o assédio institucional, como método de desconstrução



do Estado. Sobretudo, eleger-se com um discurso antissistema teria levado o presidente a ter dificuldade de atrair quadros experimentados:

“...não podem atraí-los para o governo, sob pena de destruírem imediatamente o discurso com que chegaram ao poder. (...) não é acaso que a tática de Bolsonaro tenha envolvido sempre uma recusa de governar. (...) todas as acusações são capitalizadas por Bolsonaro como tentativas do “sistema” de destruí-lo.” (Nobre, 2020:28-29).

## O AVANÇO DO AUTORITARISMO: ENGENHARIA DO CAOS E GUERRAS NÃO CONVENCIONAIS

O conteúdo desta seção permeia todas as partes deste livro, em especial a *Parte II, III e IV*, pois nelas percebemos muitas estratégias discursivas e direcionamentos ideológicos da extrema-direita que fazem parte do assédio institucional. A Parte II, nomeada *A Ofensiva Autoritária contra as Liberdades Fundamentais*, abarca artigos que tematizam o aprofundamento da restrição de liberdades fundamentais (acadêmica, artística, de expressão e intelectual) – capítulos 5, 6, 7, 8 e 9. A Parte III, denominada *A Transversalidade do Assédio Institucional na Burocracia Federal*, explicita a disseminação de técnicas de assédio institucional, e algumas de suas consequências, perpassando diversas instituições e dando ao fenômeno um caráter sistêmico – capítulos 10, 11, 12 e 13. Finalmente, a Parte IV, intitulada *O Assédio Institucional contra Organizações e Servidores Públicos*, traz um conjunto de artigos com os quais seus autores visam perscrutar como o assédio institucional foi realizado em algumas instituições e em áreas específicas, possibilitando averiguar singularidades e aprofundar análises – capítulos 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

Nas estratégias discursivas é possível perceber um *sistema de crenças* que tomou o Estado na figura de seus atuais gestores.

Nesse sistema de crenças, a noção de *guerra* está em vigor e é empregada, por analistas, para destrinchar comportamentos e artifícios. Desse modo, algumas das expressões mais empregadas para interpretar o atual momento são: guerra cultural, guerra bolsonarista e guerra jurídica.

O modelo da guerra foi pensado por Foucault (2010), na segunda metade do século XX, como útil para analisar as relações políticas. A passagem da política para a guerra é hoje bastante estimulada e, por extensão, as relações, as normas e as instituições estão em processo de destruição. Com a política da inimizade, paranoias e conspirações surgem, deixando a confiança mútua e a solidariedade para trás. Neste cenário, ocorreu uma desconstrução dos sentidos comuns, por meio de inversões da realidade factual, que vem destruindo uma base mental antes mais consolidada. Seria um verdadeiro processo de deseducação levado a diante por manipulações em massa.

A confusão consciencial foi estimulada por técnicas retóricas e crenças inculcadas nas mentes com a fundamental ajuda das plataformas de *internet*. A pergunta chave para começar a desvendar esse imbróglio é: como o sistema de crenças, que tomou o Estado na última gestão presidencial, foi formado? Recorro aqui a dois livros essenciais: *Os engenheiros do caos*, de Giuliano Da Empoli, e *Guerra cultural e retórica do ódio*, de João Cezar de Castro Rocha. O primeiro foi publicado originalmente em francês, no ano de 2019, e o segundo foi publicado em português, no ano de 2021. Portanto, ambas são obras bastante recentes. Abaixo, sondo seus argumentos principais, porém recomendando a todos a leitura completa dos trabalhos.

Empoli demonstrou a centralidade da Itália na construção da engenharia do caos por parte de líderes nacional-populistas, no entanto, haveria uma rede transnacional que articularia agentes com o mesmo perfil político a fim de compartilhar informações e métodos que levassem à vitória eleitoral e à sustentação política. Para demarcar esses métodos, saliento a construção de uma

máquina de comunicação superpotente e a manipulação das paixões.

A máquina de comunicação é assistida por empresas que recolhem dados individuais, dando ensejo aos Big Data, e por redes sociais da *internet*, que podem disseminar *fake news* e escândalos diários. Uma figura central na construção dessa engenharia foi Steve Bannon, que contribuiu na eleição do estadunidense Donald Trump e se tornou estrategista chefe da Casa Branca<sup>11</sup>. Imbuído do ódio às elites, Bannon compreendia que “a política deriva da cultura” e, assim, começou a lutar para desfazer a hegemonia cultural dos liberais (Empoli, 2021:29). Entre algumas de suas ações, ele (1) patrocinou “think tanks, grupos de pesquisa destinados a estudar os malefícios do *establishment* em geral e da família Clinton em particular”, (2) conclamou “blogueiros e *trolls* para dominar o debate nas redes sociais” e (3) participou “do lançamento de uma empresa de Big Data aplicada à política – a Cambridge Analytica” (Empoli, 2021:30). Esta empresa assessorou a campanha eleitoral vitoriosa de Trump, facilitando o envio de mensagens personalizadas aos eleitores, ao desvendar suas preferências com base em algoritmos da *internet*. Com mensagens e divulgações personalizadas, podemos ver coisas invisíveis aos olhos de outros e, se “cada um marcha dentro de sua própria bolha”, o entendimento coletivo é prejudicado (Empoli, 2021:175).

O uso das redes sociais favoreceria líderes populistas que visam prescindir da intermediação de instituições, além disso, usa-se frequentemente a técnica do “escárnio” nas redes “para dissolver as hierarquias”, contrapondo-se à “seriedade do poder” (Empoli, 2021:21). É nesse sentido que, muitos líderes populistas, materializam uma espécie de “bufão transgressor” para eliminar

<sup>11</sup> Atualmente, Steve Bannon enfrenta problemas com a Justiça estadunidense decorrentes de investigações sobre a invasão do Congresso americano, desvio de dinheiro de uma campanha voltada à construção de um muro entre Estados Unidos e México, descatos, entre outras coisas. (G1, 15 de novembro de 2021. Steve Bannon: veja a trajetória do ex-estrategista de Trump, preso novamente nessa segunda. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/11/15/steve-bannon-veja-a-trajetoria-do-ex-estrategista-de-trump-preso-novamente-nesta-segunda.ghtml>, página acessada em 17/03/2022.)

a “ostentação do poder, suas regras e suas pretensões” (Empoli, 2021:21-22).

A manipulação das paixões é baseada no estímulo de emoções e sentimentos negativos, como ódio, raiva, ressentimento, que opõem de forma polarizada povo e elite ou direita e esquerda. Alimentando os extremos, almejar-se-ia “captar os votos de todos os revoltados e furiosos” (Empoli, 2021:21). Não se procura, portanto, unir grupos apontando um denominador comum, ou seja, preocupando-se com o coletivo, mas inflamando paixões com largo uso de *fake news* e teorias da conspiração (Empoli, 2021:21). O que estaria em jogo seria a “intensidade da narrativa” e não a “exatidão dos fatos” (Empoli, 2021:23).

Após sobrevoar os métodos de comunicação e a manipulação das paixões usados por líderes populistas, detenho-me na guerra cultural brasileira esmiuçada por Rocha. Rocha se propôs a analisar a mentalidade bolsonarista e sua linguagem, conectando o sistema de crenças elaborado por Olavo de Carvalho e o imaginário subjacente a dois elementos da cultura militar: o Orvil e a Doutrina de Segurança Nacional. Por esta via, é possível compreender a guerra cultural bolsonarista, que foi nutrida pelas lógicas mantidas por atores desses dois universos sociais (olavistas e militares). Com base neles, a guerra cultural bolsonarista repercute a meta de derrubar a hegemonia cultural da esquerda no Brasil, chegando à eliminação deste inimigo, visto como um outro absoluto. Desse modo, compreendem-se algumas afirmações de Bolsonaro como: “vamos varrer do mapa os bandidos vermelhos”, “vamos fuzilar a petralhada toda aqui do Acre” e “petralhada, vai tudo vocês pra ponta da praia” (Rocha, 2021:114-115). Para derrubar a alegada hegemonia cultural da esquerda, atacam-se as instituições “criadas pela Constituição de 1988”, desmontando também o “edifício jurídico legado pela Constituição” (Rocha, 2021:107-108). Se a batalha é cultural, tornam-se alvos evidentes as instituições voltadas à educação, à pesquisa e à cultura. De acordo com o universo bolsonarista,

existiria uma essência nacional que está sendo pervertida, destruindo a família, a moral, a religião etc. O autor concluiu: “Nesse horizonte, *guerra cultural* implica um entendimento fundamentalista do mundo, cujo corolário é a *eliminação pura e simples* de tudo que seja *diverso*” (Rocha, 2021:113).

Segundo Rocha (2021), Olavo iniciou sua rede de influência em 1990 e, com amplo uso das plataformas de *internet*, foi aperfeiçoando os ingredientes de seu tipo de atuação, que inclui: (1) a retórica do ódio, (2) certa idiotia erudita, (3) suas técnicas de manipulação coletiva e (4) os lugares comuns de sua crença. A idiotia erudita, por exemplo, seria “o resultado do excesso de informações mal processadas e rapidamente mescladas em teorias conspiratórias” e de dominação planetária, que podem envolver Nova Ordem Mundial, Illuminati, maçonaria, globalismo, Foro de São Paulo... (Rocha, 2021:48-49). As inverdades são disseminadas junto a uma série de citações não aprofundadas, “a substituição de mediações conceituais por frases de efeito, [e] o recurso onipresente a ideias-muleta (...) que dispensam a reflexão sistemática” ou reduzem a complexidade do mundo, como: gramscismo, duplo padrão, extrema imprensa, Lei Rouanet, hegemonia da esquerda, método Paulo Freire, socioconstrutivismo, anticomunismo etc (Rocha, 2021:65). O sistema de crenças de Olavo foi difundido por seus seguidores, gerando até mesmo diversas letras de música, mas também por instituições criadas, como o Instituto Borborema e a produtora audiovisual Brasil Paralelo, que realizam um revisionismo histórico.

Muitos que ocuparam postos no Estado foram formados nessa escola *olavista*. Vejamos, por exemplo, a fala, durante a Cúpula Conservadora das Américas, de Abraham Weintraub, ex-ministro da educação de Bolsonaro (2019 – 2020): “O socialista é a AIDS e o comunista é a doença oportunista. Quando um comunista ou socialista chegar para você com um papo ‘fronhonhoim’, você pega e manda ele para aquele lugar. Xinga!

Faça o que o professor Olavo fala! Xinga! Xinga!” (Ibrahim, 2021:199). Sob esta ótica, é possível compreender as referências condenatórias feitas por alguns superiores hierárquicos aos seus subalternos (“comunistas” e “esquerdinhas”) e o “clima de medo” e a “opressão” resultantes desses comportamentos, considerados por alguns entrevistados como abusivo.<sup>12</sup>

Não suficiente para compreender a mentalidade bolsonarista, às crenças olavistas Rocha acrescentou as ideias subjacentes ao Orvil e a lógica da Doutrina de Segurança Nacional. Convém enfatizar que o próprio Olavo teve acesso ao Orvil, que lhe foi remetido pela família Bolsonaro na ocasião de sua primeira publicação (Rocha, 2021:270). Orvil significa “livro”, escrito de forma invertida, e foi um projeto sigiloso realizado por agentes do Centro de Informações do Exército (CIE) que exigiu três anos para ser finalizado, iniciando sua redação em 1985 e terminando em 1988 (Rocha, 2021:246). Apenas em 2012, foi publicado em formato de livro com apresentação do coronel Brillhante Ustra – torturador condenado (Rocha, 2021:247). A motivação para a sua escrita era inverter ou trazer uma versão diferente ao que foi revelado no livro *Brasil: nunca mais*, que denunciava os crimes cometidos pelo aparato estatal durante a ditadura militar (Rocha, 2021:256).

Logo, com o Orvil se pretendia denunciar os crimes da esquerda armada e reescrever a história recente, objetivando eliminar a esquerda ou os comunistas (Rocha, 2021:257). Um erro da ditadura foi apontado: “os militares se contentaram em derrotar a esquerda militarmente, porém não se ocuparam em inviabilizá-la culturalmente” (Rocha, 2021:284). Segundo o Orvil, “as organizações da esquerda revolucionária têm buscado *transformar a derrota militar* que lhes foi imposta”, conseguindo “o *apoio de boa parte da população*” (Rocha, 2021:269). Disto decorre que a nova estratégia da esquerda para tomar o poder seria

<sup>12</sup> Faço referência aqui aos capítulos 10 e 11 deste livro, intitulados: *Clima Autoritário em Plena Democracia: percepções da burocracia federal*, de Carla Borges e Michelle Morais de Sá e Silva, e *Burocracia na Mira do Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia*, de Gabriela Lotta et al.

infiltrar-se na sociedade e aparelhar as instituições e isto teria resultado na vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2002: “a ditadura militar que, tendo vencido a batalha das armas, perdeu a guerra dos livros” (Rocha, 2021:157,267). Portanto, não é de se estranhar que o esforço do governo de Bolsonaro seja combater o aparelhamento do Estado ou destruir as instituições, fazendo sofrer muitos de seus servidores.

A Lei de Segurança Nacional que informa a mentalidade bolsonarista foi instituída em 1969 e revogada em 1978 (Rocha, 2021:227-228). Para Rocha (2021:244), ela “representou um culto à morte do outro” e materializou a Doutrina de Segurança Nacional criada pela Escola Superior de Guerra, que mirava o inimigo interno. Para os revisionistas de extrema-direita, o regime militar evitou a tomada de poder por parte de comunistas, assim, as torturas são louvadas, pois impediam um mal maior, mas, como não reprimiram o suficiente, o inimigo ainda está entre nós. Daí, depreendem-se algumas afirmações de Jair Bolsonaro, entre elas:

*“Através do voto, você não vai mudar nada neste país! Nada! Absolutamente nada! Só vai mudar, infelizmente, quando nós partirmos para uma guerra civil aqui dentro... E fazendo um trabalho que o regime militar não fez: matando uns 30 mil! Começando com o FHC! Não deixar pra fora, não! Matando! Se vai morrer (sic) alguns inocentes, tudo bem (...).”* (Rocha, 2021:222)

O perfil autoritário de Bolsonaro se mostra na falta de crença nas eleições, nos benefícios da separação dos poderes, visto que cogitou intervir no Supremo Tribunal Federal (em maio de 2020), e na ameaça às liberdades fundamentais – como visto na Parte II deste livro. Ocorre que as ações autoritárias e intervencionistas carecem ainda de um “verniz de legalidade” e esta seria a marca de atuação dentro de uma democracia iliberal, o que leva à distorção nas interpretações legais, a emendas constitucionais, a medidas provisórias e à expedição de decretos em demasia – expedientes citados em alguns dos capítulos deste volume.

É neste bojo que a própria noção de *autoritarismo* ganha novos contornos. Se a intenção desta obra é mostrar como a desconstrução estatal vem ocorrendo e como o autoritarismo avança, nada mais pertinente do que esclarecer novos sentidos dados ao autoritarismo. As noções clássicas não são esquecidas: considera-se uma personalidade, que tende a se colocar em situações de dominação ou submissão como resultado de inseguranças pessoais, que configuram um entendimento pelo qual um homem está sempre contra outro, sendo todos rivais entre si (Colombo, 1965:5). Abrimos à palavra de Adorno et al.:

*“Estimamos que não é a discriminação contra grupos minoritários particulares o ponto mais importante deste problema, mas os fenômenos tais como a estereotipia, a falta de sentimentos, a identificação com o poder e o espírito destrutivo”*  
(Adorno et al., 1965:905 – tradução minha).<sup>13</sup>

O autoritarismo no Brasil se manifestou em fenômenos como a escravidão, o racismo, o patriarcalismo, o mandonismo, o patrimonialismo e diversos tipos de violência. Com a crise econômica mundial iniciada em 2008, e o concomitante crescimento do autoritarismo neoliberal, Bruff (2013) identificou que o autoritarismo se daria por um insulamento que protege as ações dos governantes do conflito social e político, acarretando um Estado forte com fraca legitimidade política. Aqui, o autoritarismo não seria meramente o exercício da força bruta, mas uma tentativa, dentro da reconfiguração do Estado, de insular certas políticas e práticas institucionais das ações de dissidentes ou opositores políticos e sociais, por vezes, fazendo uso de instrumentos legais (Bruff, 2013:113,115).

Neste cenário, ficaríamos sujeitos às guerras jurídicas (*lawfare*) que se aprofundaram em nosso tempo por um excesso interpretativo da lei e pelo protagonismo ou ativismo dos

<sup>13</sup> Estimamos que no es la discriminación contra grupos minoritarios particulares el punto más importante de este problema, sino los fenómenos tales como la estereotipia, la falta de sentimientos, la identificación con el poder y el espíritu destructivo. (Adorno et al., 1965:905)



membros do sistema de justiça. A guerra jurídica se dá quando o sistema jurídico é manipulado abusivamente para o alcance de fins políticos. Para Zanin et al. (2019:15), o *lawfare* “ocupa um lugar central na reflexão sobre as combalidas democracias constitucionais contemporâneas”.

## A DESCONSTRUÇÃO DO ESTADO: ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO MÉTODO DE GOVERNO

As crises no plano econômico e político dão ensejo à intensificação do assédio institucional. Neste texto, percorremos os efeitos do neoliberalismo que, entre outras coisas, corrói os arranjos democráticos, o processo que resultou na mudança da correlação de forças políticas no Brasil e a construção da tecnologia e da base mental bolsonarista, que projeta o outro como inimigo a ser abatido. Todos esses aspectos emolduram o conteúdo deste livro. Nele, materializa-se o interesse em registrar as formas de manifestação do assédio institucional, mais bem expressas nas *Partes III e IV*, intituladas *A Transversalidade do Assédio Institucional na Burocracia Federal* e *O Assédio Institucional contra Organizações e Servidores Públicos*, ainda que os elementos deste tipo de assédio se encontrem em todas as partes do volume.

Ao nos remeter a este tipo de assédio, de caráter institucional, é necessário esclarecer sobre as novidades que ele comporta, já que, com esta obra, os autores do conceito, José Celso Cardoso Jr. e Frederico Barbosa da Silva, têm o objetivo de adensar e refinar os elementos relacionados ao fenômeno. Na administração pública, o assédio institucional abrange comportamentos provindos de superiores hierárquicos, revelados em seus aspectos objetivos e subjetivos, que constituem ataques às organizações públicas ao afetar suas missões e suas funções institucionais (Silva & Cardoso Jr., 2020:11). Esses ataques podem constituir ameaças, cerceamentos, constrangimentos,

desautorizações, desqualificações e deslegitimações voltadas às atividades institucionais, sem pretender aqui esgotar as formas que tais ataques podem tomar (Silva & Cardoso Jr., 2020:11). Os ataques comprometem a existência das organizações, de maneira intencional, pois, em seu processo, as fragiliza e termina por desmontar suas políticas. Esta seria a maior diferença em relação ao fenômeno do assédio moral, embora este esteja imbricado na maneira em que o assédio institucional se desenvolve, pois os ataques alcançam os funcionários das instituições, enquanto integrantes do serviço público. Neste contexto, abrangendo o assédio moral, como um de seus efeitos, o assédio institucional também produz sofrimentos e prejuízos pessoais tão bem retratados nesta obra.

Após tentar simplificar o conceito, remeto à sua formulação original:

*“(...) assédio institucional, que se caracteriza 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, e que implica recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuaas.” (Andeps/Afipea, 2020:9)*

Para efeitos de comparação, selecionei um conceito de *assédio moral* para refletirmos:

*“O assédio moral no local de trabalho consiste em comportamentos negativos e agressivos, com uma dimensão política, ocorrendo de forma repetida e persistente no tempo, envolvendo um desequilíbrio de poder, dirigidos a um ou mais indivíduos e afetando o desempenho de suas tarefas e o meio ambiente de trabalho. O assédio moral é um conflito em escalada, no decorrer do qual o alvo dos referidos comportamentos tem*

*dificuldade em defender-se com sucesso. Um conflito não pode ser denominado assédio se se tratar de um incidente isolado ou se as partes envolvidas no conflito tiverem igual poder.” (VERDASCA, 2010, p. 227).*

Destaco na citação acima o comportamento agressivo e repetitivo, a possibilidade do assédio ser direcionado a mais de um indivíduo ao mesmo tempo, sua dimensão política e o impacto no meio ambiente profissional. Desse modo, o assédio moral pode ser direcionado a um grupo de pessoas dentro da instituição, que constituem aqueles que são rejeitados pelos administradores.

Tanto no assédio moral quanto no assédio institucional a administração tende ao estilo autoritário de gestão, o que nos remete a problemas com relação à diferença entre os perfis e as características das pessoas, em um caso, e entre as pertinências e os modelos administrativos das instituições, em outro. No *assédio moral*, as diferenças de gênero, procedência, idade ou raça podem ser evocadas para gerar insultos que abrangem categorias sociais como: gay, favelado, novato ou negro. No *assédio institucional*, o corpo de funcionários como um todo tende a ser desmoralizado, visto como elite, parasita ou comunista, por exemplo.

Em ambos os assédios, a concorrência é alimentada: no *moral*, ela se dá entre os integrantes das instituições e, no *institucional*, pode ocorrer entre as próprias instituições organizadas em cadeia hierárquica, dada a dimensão política informada por lógicas neoliberais ou pouco democráticas que, muitas vezes, prescindem de ética. A concorrência entre os indivíduos pode ser por cargos, por exemplo, e entre as instituições pode ser por recursos – nos dois casos, instaura-se uma luta pela sobrevivência.

Entretanto, a distinção mais marcante se daria em relação à degradação das condições ou do meio ambiente de trabalho. No caso do *assédio moral*, o trabalho tende a ser desorganizado, desregulado internamente e a estrutura da instituição em que ele ocorre perde instâncias de participação, se o fenômeno progride

e se torna um mecanismo de gestão, ascendendo ao que alguns especialistas rotulam como assédio organizacional. Porém, o objetivo dos assediadores não é, intencionalmente, destruir a instituição, mas utilizá-la para vencer aqueles que elegem como inimigos internos, valendo-se de táticas e de ocultações, para se manterem dentro da (des)ordem estabelecida, marginalizando opositores. No caso do *assédio institucional*, a desorganização do trabalho, a desregulamentação (ou a criação de normas e interpretações draconianas) e as modificações administrativas que obstam a participação são medidas impostas com a intenção de fragilizar e ir destruindo as instituições e seu corpo de servidores. Nesse processo, o adoecimento é generalizado, tanto os servidores quanto as instituições, metaforicamente, agonizam.

Diferentemente do assédio institucional, no assédio moral que se desenvolve na administração pública, o objetivo imediato do assediador seria a introjeção da sintomatologia do assédio em seu alvo (comprometimentos emocionais, psicossomáticos, psicológicos e psiquiátricos) para fazer com que o assediado opte por deixar seu cargo, instituição ou até mesmo o serviço público (Aguiar, 2022a; Leymann, 1990, 1996; Einarsen et al., 2003; Verdasca, 2010; Davenport et al., 1999; Zapf, 1999; Barreto, 2003; Hirigoyen, 2014a, 2014b, 2015).

Conforme os formuladores do conceito explicitaram, no capítulo 2 deste volume, “o assédio institucional sempre existiu dentro do setor público, mas ganhou escala, método e funcionalidade inusitada com o advento do governo Bolsonaro” (Silva & Cardoso Jr., 2020:11). A mentalidade bolsonarista afluíu fortemente para alastrar os assédios, aprimorando seus métodos e dando a eles um caráter sistêmico. Segundo os autores, as transformações institucionais em curso se dão de forma abrangente, profunda e veloz, objetivando (1) “desorganizar as instituições e reorientá-las segundo às logicas de mercado”, (2) “deslegitimar as políticas públicas sob a égide da CF-1988” e (3) “desqualificar os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado na CF-1988” (Silva & Cardoso Jr., 2020:10-11).

Com o auxílio dos artigos deste livro, ainda podemos apreciar como *métodos* para efetuar o assédio institucional as estratégias mais gerais reproduzidas em grande parte das instituições, tais como: a diminuição no repasse de recursos, a retirada de atribuições institucionais, a restrição do funcionamento de Conselhos e Fóruns, a rigidez da centralização hierárquica e a imposição do medo. As táticas para assediar são dadas pelas oportunidades ou circunstâncias relacionadas a cada instituição, compreendendo que tais instituições possuem singularidades, o que pode ser averiguado na *Parte IV* deste livro, em especial no capítulo 16.

O desmonte do Estado social ou de políticas sociais, que constituem o próprio assédio institucional, faz parte de um projeto de reorientação da política governamental, com o qual se objetiva beneficiar segmentos sociais mais privilegiados em prejuízo de grande parte da população. Essa reorientação foi pensada sob o termo *reengenharia* ou *reestruturação estatal*, por Wacquant (2012), e sob o termo *modelação* ou *reforma administrativa iliberal*, por Bauer et al. (2021). Nesse sentido, parte da literatura não considera que o objetivo seja acabar com as instituições, mas modificá-las, conforme enfatizou o cientista italiano Enzo Traverso, em entrevista: “Lo que quiero decir es que estas nuevas derechas radicales *no* quieren destruir las instituciones democráticas. Quieren conquistar el poder desde adentro del sistema, para cambiarlo después” (Bernades, site *Página 12*, 2022<sup>14</sup>). Contudo, quando juntamos a descrença na representação ou no sistema político com o desejo populista de prescindir das intermediações institucionais e, sobretudo, com as peculiaridades da mentalidade *orviliana* e *olavista*, poderíamos afirmar que há uma intenção de destruir algumas instituições e não só ocupá-las após liberá-las da influência esquerdista (segundo o imaginário em questão). Esta poderia ser uma singularidade brasileira, que certamente encontra eco em outras experiências nacionais.

14 Cf.: Página 12, Horacio Bernades, 7 de março de 2022. El fenómeno de la nueva derecha. <https://www.pagina12.com.ar/406115-el-fenomeno-de-la-nueva-derecha>, página acessada em 10/03/2022.

Alguns entrevistados pelos pesquisadores deste livro alegaram que a intenção de alguns gestores seria fazer com que a instituição não funcionasse a fim de construir argumentos para extinguir a instituição ou finalizar a atividade de setores. Esta percepção nos conduz a sabotagens realizadas pelos próprios gestores, diferente do enfocado por Bauer et al. (2021), que apreciaram as sabotagens realizadas pelos funcionários como forma de defesa contra os males das gestões iliberais.

Dessa forma, as concepções de Bauer et al. (2021:8) quanto ao trato do quadro administrativo pelos atuais políticos populistas não seriam suficientes para abarcar o caso brasileiro. Bauer et al. (2021:8-11) consideraram que tais governantes podiam escolher entre marginalizar, ignorar e usar a burocracia. No Brasil, as instituições e seus servidores têm sido atacados, de acordo com o que é narrado por vários dos servidores ouvidos neste empreendimento textual coletivo; não são apenas alijados ou mal vistos, mas sim, muitos deles, são tratados como inimigos que deveriam ser eliminados. Com o tempero da mentalidade bolsonarista, faz todo sentido o fato de Jair Bolsonaro ser considerado por alguns como o líder populista de extrema-direita mais radical entre os demais. Portanto, é conveniente que este volume registre a existência de danos causados à saúde física e psíquica de muitos funcionários públicos, levantando as consequências dos comportamentos administrativos como uma questão humanitária, enquanto outros livros sobre a situação do quadro administrativo sob a gestão de governantes populistas, em meio ao contexto de retrocesso das democracias liberais, não tragam impactos tão severos e tão abrangentes à saúde dos servidores.

## OS INIMIGOS DO GOVERNO: UTILIZAÇÃO AUTORITÁRIA DAS INSTITUIÇÕES

Nesta introdução, pudemos vislumbrar três grandes segmentos inimigos nesse período histórico em que os vocábulos guerra e morte são salientados constantemente. Em primeiro lugar, de acordo com o que informa a *mentalidade bolsonarista*, o principal segmento seria a esquerda ou “os comunistas”, como um grupo imaginado que perverteria valores da família tradicional brasileira. Consoante a esta mentalidade, os grupos são vistos de forma essencializada e organizados com base em uma escala valorativa que impulsiona preconceitos difusos. Em segundo lugar, de acordo com a lógica de funcionamento do *neoliberalismo autoritário*, podem ser criados verdadeiros ‘bolsões’ de miseráveis que são mantidos distantes dos grupos privilegiados mediante a repressão e sob o argumento de fortalecer a segurança pública e privada – aqui, a camada marginalizada é vista com temor. Ademais, pelo teor autoritário da mentalidade bolsonarista e do neoliberalismo vigente, pessoas e grupos que trabalham com criações intelectuais e artísticas (refletindo sobre outras possibilidades de vida) e aqueles que não obedecem a padrões definidos de maneira narcísica podem ser combatidos, tendo sua liberdade de expressão restringida. Em terceiro lugar, de acordo com a *perspectiva populista*, o inimigo são as elites e aqueles que as integram podem ser construídos retoricamente. Em geral, os funcionários públicos têm sido maciçamente encaixados nessa condição. Por isso, são alvos do ódio populista, manifesto, por exemplo, na frase “pôr uma granada no bolso do inimigo”.

Inimizades entre segmentos tão diversos expande o medo recíproco e, evitando aproximarem-se do que entendem ser um indivíduo ou grupo perigoso, o desconhecimento em relação uns aos outros abunda, movendo conspirações. São lutas quase cegas, que se instituem. Quando sabemos de pessoas esfomeadas se sujeitando a entrar em uma fila para ter acesso a ossos doados a fim de usá-los em algum preparo na falta de uma alimentação

digna, muitos pensam ‘antes eles do que eu’. São tempos cada vez mais sombrios que se insinuam: “Sopram ventos malignos no planeta azul. (...) Uma marcha aparentemente inelutável rumo à inabitabilidade de nosso único lar, a Terra” (Castells, 2018:7).

Em meio a este cenário, as “instituições se transformam em armas”, como ressaltaram Levitsky e Ziblatt (2018:201). São armas quando, por meio de políticas governamentais, atingem seus alvos inimigos: a esquerda, os pobres, os intelectuais, os artistas, as elites políticas e econômicas mais consolidadas – e aqueles que foram considerados pertencentes à elite, como os funcionários públicos. A definição de autoritarismo forjada diante das consequências dos regimes fascistas da década de 1930, já enfatizava esse aspecto: “entendemos o autoritarismo como uma hostilidade irracional generalizada, expressada por canais institucionalizados sobre os exogrupos, como uma necessidade interna do sistema” (Colombo, 1965:12 – tradução minha).

Iniciativas de defesa, ainda que tímidas ou sem a devida repercussão, têm se desenvolvido, como a instauração de ações judiciais, a implementação de dispositivos visando registrar ameaças e degradações e a criação de grupos voltados para apoiar categorias profissionais ou se defenderem circunstancialmente. Muitas dessas iniciativas são citadas neste volume, destaco a plataforma de *internet* intitulada Assediômetro, implementada pela Articulação Nacional das Carreiras para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA) com o objetivo de registrar casos de assédio institucional no governo federal, bem como a criação de grupos como o Igarapé, o Mobile, o Laut e o Observatório Pesquisa, Ciência e Liberdade, vinculado à Sociedade para o Progresso da Ciência (SBPC). Além disso, a elaboração deste livro se insere nessa cadeia de esforços e está direcionada a levantar a voz dos servidores públicos federais, isto é, dizer o que se cala ou mostrar o que se esconde. Em um contexto no qual a insensibilidade e a desumanidade se aprofundam, que este empreendimento possa ser uma luz para que se enxergue o funcionamento danoso de lugares que são tradicionalmente ocultados.



Soluções para as crises atuais são pensadas por alguns intelectuais e é oportuno citar algumas delas aqui. Entre os estrangeiros, já referidos nesta introdução, Fraser (2021) e Dardot & Laval (2016) apontaram caminhos para superar o estado de coisas em que estamos imersos. Fraser (2021) propôs um populismo de esquerda “como uma estratégia discursiva para estabelecer uma fronteira política contrapondo o povo (articulando demandas e diferentes formas de opressão) e a oligarquia (que abocanhou os ganhos da financeirização e da globalização)” (Marques, 2021:21). De outra forma, Dardot & Laval (2016:9) apontaram para a necessidade de “desenvolver uma capacidade coletiva que ponha a imaginação política para trabalhar a partir das experimentações e das lutas do presente”, como alternativa para “ultrapassar o neoliberalismo”. Segundo estes autores, a esquerda não poderia se contentar em criticar a “mercantilização generalizada” e “defender a democracia liberal”, mas deveria “inventar uma resposta política ‘à altura’ do que o regime normativo dominante tem de inédito” e, assim, criar sua própria *governamentalidade*, deixando de se regular por “governamentalidades emprestadas” (Dardot & Laval, 2016:389,395). Em ambas as obras citadas está em jogo uma forma de ultrapassar o modelo neoliberal e a importância da dimensão coletiva e, porque não dizer, da união de diferentes grupos.

Entre os brasileiros, por exemplo, Casara (2018) e Rocha (2021) identificaram a necessidade de refletir e criar outro paradigma. Casara (2018:168) propôs a “desconstrução da racionalidade neoliberal”, pois “[p]essoas não podem continuar a ser tratadas como coisas diante de uma plateia que a tudo assiste e que, por vezes, chega a aplaudir o arbítrio e a violação de direitos”. A fim de superar a racionalidade neoliberal, o autor indicou “pensar em um novo fundamento normativo para a humanidade, que reconheça a necessidade de se preservarem interesses diversos” e, com isso, chegar a uma “ressignificação do mundo da vida” (Casara, 2018:160,167). Por outro lado, Rocha (2021) sugeriu que seria fundamental evidenciar a realidade e não apenas combater

narrativas, além de criar uma ética do diálogo, em contraposição à retórica do ódio, deixando de considerar o outro como um inimigo a ser eliminado e passando a ver nele um outro “eu” e não um outro absoluto ou radicalizado.

Dessa maneira, podemos afirmar que seria o *diálogo*, que nos levaria ao contato com o outro, a peça chave para o desenvolvimento da empatia mútua. Na troca de experiências, nossa identidade se transforma para abarcar um pouco de ‘outredade’, por isso, o objetivo não poderia ser essencializar ou nos manter puros e ver o diferente como perigoso para a nossa identidade. É no contato com o outro que simbolicamente morremos e renascemos. Em constante modificação, estamos percorrendo os diferentes ciclos de crescimento. Em resumo, é expondo-nos às trocas de experiências e predispondo-nos a deslocar a nossa subjetividade para compreender a realidade alheia, que podemos alargar nosso horizonte e renascer permanentemente enquanto pessoa.

Justamente, são os hoje “inimigos” do governo que têm a tarefa de reclassificar ou ressignificar o mundo, fazendo o novo nascer. O interregno em que vivemos, com seus sintomas mórbidos, pode ser relacionado com um período de *liminaridade* existente em rituais de passagem, como mostrou Turner (2013). Os seres liminares, que estão entre-lugares ou são vistos como ambíguos (aqueles criativos, intelectuais, considerados subversivos ou marginais) teriam a tarefa de reclassificar e ressignificar o mundo, dando a ele uma *outra razão*.

A fim de criar um outro paradigma cultural, social e econômico, como vêm advogando vários cientistas, seria conveniente questionar sobre os princípios que poderiam balizar um novo sistema de vida benéfico a todos os seres e ao meio ambiente. Embora a mudança percorra seu interregno, a bússola pode funcionar desde já, apontando para a *solidariedade* em oposição à indiferença, para a *cooperação* em oposição à concorrência, para a *harmonização* em oposição à guerra e para o *amor* em oposição ao ódio. Por fim, poderíamos evocar as forças do cuidado com o coletivo, um coletivo que não nivele ou oprima

as individualidades, e evocar a capacidade de gerar a vida para que possamos sair desse ciclo sombrio de louvor à morte, que repercute no cotidiano, em especial dos servidores públicos, e tem no assédio institucional um método para a sua tão danosa manutenção.

## PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Como já foi mencionado, este livro está dividido em quatro Partes, cada uma delas possui um eixo organizador para aglutinar os capítulos que as compõem. Abaixo, faço uma sucinta apresentação dos capítulos a fim de facilitar as escolhas do leitor e demonstrar como eles contribuem para a compreensão do assédio institucional. Esta apresentação é também uma retribuição ao esforço de todos os autores que enriqueceram esta obra.

A Parte I, *A Escalada contra a Democracia e o Assédio Institucional*, comporta quatro capítulos.

O **capítulo 1** é de autoria de Deborah Duprat e tem como título *Gênese e Funcionamento do Governo Bolsonaro e o Assédio Institucional no Brasil*. Diante da necessidade de compreender como foi possível a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 e da escassez bibliográfica sobre tal fato, Deborah Duprat apresentou uma importante contribuição para a nossa reflexão. Com o texto, a autora propôs “examinar como se formam as massas, a partir das categorias analíticas de Laclau”, e “demonstrar que Bolsonaro (...) ocupa o espaço do Estado de forma totalitária”. Por meio de uma análise abrangente ou macrossociológica, identificou grandes movimentos que geraram o bolsonarismo e contribuíram para “organizar discursivamente o sentimento contra as institucionalidades”. Primeiramente, expôs as três dimensões estruturais do conceito de populismo (cadeia equivalencial, fronteira e atribuição de um nome) para, em seguida, examinar a formação do bolsonarismo mediante esta perspectiva. Em segundo lugar, Duprat usou a obra de

Claude Lefort para identificar “sinais totalitaristas no projeto e no governo de Bolsonaro”. Apesar de sustentar que “quem comanda todas as áreas é inegavelmente Jair Bolsonaro” e, para seus subordinados, estar no cargo “depende apenas da submissão incondicional às vontades do chefe”, ponderou que “o Estado ainda não assumiu a forma totalitária” estando em curso um avanço “sobre a democracia e a Constituição de 1988”.

O **capítulo 2** é de autoria de Frederico A. Barbosa da Silva, José Celso Cardoso Jr. e Victória Evellyn C. M. Souza e tem como título *Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil de Bolsonaro*. Os autores propuseram, com o texto, apresentar o conceito de assédio institucional a fim de identificar este fenômeno que se desenvolve no setor público brasileiro em decorrência das características do processo histórico, que vêm comprometendo princípios democráticos e republicanos. Nessa direção, o texto é essencial para o entendimento do fenômeno, pois o apresenta a partir da perspectiva dos formuladores originais do conceito no Brasil, José Celso Cardoso Jr. e Frederico Barbosa da Silva, autores deste capítulo. Entendido como um método de governo, o assédio institucional, além de ser conceituado, é caracterizado e contextualizado. Ao explicitar as noções de república e democracia e elementos associados, enfocaram como deveriam ser vivenciadas as realidades regidas pelos modos de governo em foco a fim de reforçar a consolidação de direitos de cidadania. Neste capítulo, o leitor tem acesso a uma esclarecedora lista de práticas que configuram o assédio institucional, abrangendo cerca de 20 instituições do governo federal.

O **capítulo 3** é de autoria de Bruna Santos, Bruna Eduarda Rocha, Felipe Freitas, Elaine Gomes, Isabella de Souza Teixeira, Julia Palmeira, Juliana Vieira dos Santos e Lucas Moraes Santos e tem como título *Reflexões sobre a Tradição Autoritária Brasileira e a Desdemocratização do Governo Bolsonaro*. Nesse texto foi apresentado um amplo cenário ‘salpicado’ de aspectos característicos da formação nacional. Com um tratamento analítico de macroescala

e historicizado, pretendeu-se contemplar as profundas raízes das violências que conformam as estruturas do país. O ponto alto do texto está na exposição dos cinco níveis de desdemocratização vigentes no atual governo: (1) redução dos espaços públicos de debate e militarização do governo, (2) impedimento de atuação da sociedade civil, (3) vigilantismo, (4) perseguição a opositores e corrosão das instituições e (5) violência e crescimento do Estado miliciano. O capítulo tem o mérito de demonstrar, conforme asseverou Mbembe (2020), que a democracia sempre comportou diversas violências e atualmente vem sofrendo com as formas de desdemocratização elencadas. Por fim, os autores propuseram algumas iniciativas incontornáveis para minorar os males atuais, como o restabelecimento dos espaços de controle social, a restauração das políticas sociais e a revisão do receituário econômico regressivo e ultraliberal.

O capítulo 4 é de autoria de Cláudio Souza Neto e tem como título *Assédio Institucional, Neoliberalismo e Reforma da Constituição no Governo Bolsonaro*. Com competência, o autor elegeu uma das dimensões do assédio institucional como principal mote para o texto. Esta dimensão diz respeito ao ataque à independência e à impessoalidade “com que os servidores públicos devem atuar”. Trazendo exemplos de intervenção na autonomia das instituições, o autor reafirmou que o chefe do governo vem podando a independência e a impessoalidade das instituições, a fim de submetê-las a sua vontade política. Este aspecto foi ressaltado mediante as reformas constitucionais e mediante a repressão fiscal, que contribuem para o processo de erosão incremental do Estado Democrático de Direito. Cláudio Souza Neto apontou que as reformas de orientação neoliberal enfraquecem o sistema de freios e contrapesos estruturado pela Constituição Federal de 1988 e constatou uma íntima ligação entre neoliberalismo e autoritarismo ao recordar a conjugação do autoritarismo político e do liberalismo econômico no início do século XX.

A Parte II, *A Ofensiva Autoritária contra as Liberdades Fundamentais*, reúne cinco capítulos.

O **capítulo 5** é de autoria de Conrado Hübner Mendes, Adriane Sanctis de Brito, Anna Carolina Venturini, Bruna Angotti, Danyelle Reis Carvalho, Fernando Romani Sales, Luciana Silva Reis, Maria Fernanda Silva Assis e Natalia Pires de Vasconcelos e tem como título *Liberdade Acadêmica no Brasil: estudo de casos e seus desdobramentos recentes*. O estudo que resultou neste capítulo foi primeiramente publicado pelo Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT) no âmbito da iniciativa *Free Universities: Putting the Academic Freedom Index Into Action* desenvolvida pelo *Global Public Policy Institute* (GPPi) e pelo *V-Dem Institute*. No texto, os autores retrataram, com propriedade, o estado da liberdade acadêmica no Brasil, apresentando um panorama geral da dinâmica dos ataques às três modalidades de autonomia universitária: a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Foram elencados diversos casos que concorreram para limitar a liberdade acadêmica e a autonomia universitária, essas que, embora sejam garantidas pela Constituição Federal brasileira, dependem de decisões judiciais para manter a eficácia de tal proteção. Os ataques, desferidos por integrantes do governo e seus adeptos, incorporam, por vezes, um verniz de legalidade e, em geral, são orientados por ideologias anti-esquerda e anticientífica, que apontam os acadêmicos como inimigos. Os autores finalizaram registrando que existem regiões geográficas, disciplinas e campos temáticos mais vulneráveis aos ataques, bem como indicaram algumas iniciativas criadas para promover a liberdade acadêmica diante do cenário explicitado.

O **capítulo 6** é de autoria de Guilherme Varella, Denise Dora e Raisa Cetra e tem como título *Uma Agenda de Censura e Autoritarismo na Cultura: os casos analisados pelo MOBILE*. Com este artigo, os autores demonstraram ações estatais sistemáticas contra a liberdade de expressão artística e os direitos culturais no Brasil, ações essas que têm configurado um Estado anticultural devido a fatores ideológicos e de concorrência política. Para construir o artigo, os autores utilizaram informações coletadas e textos produzidos pelo Movimento Brasileiro Integrado pela

Liberdade de Expressão Artística (MOBILE), criado com o objetivo de defender e promover a liberdade de expressão artística e cultural. O grupo desenvolveu uma plataforma de coleta, análise e acompanhamento de casos de violações, ocorridas a partir de janeiro de 2019. Tal plataforma foi denominada Mapa da Censura. Com o propósito de sintetizar o fenômeno de ataque à cultura, as ocorrências registradas no Mapa foram divididas em três categorias: violação à liberdade artística e cultural, autoritarismo contra a cultura e desmonte institucional da cultura. No capítulo, foram ricamente registrados os tipos de manifestações autoritárias e os tipos de mecanismos violadores, bem como novas formas de censura. Além disso, os autores citaram valiosas iniciativas de defesa implementadas, como a denúncia contra as violações de direitos na área da cultura, realizada, em dezembro de 2021, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão da organização dos Estados Americanos (OEA).

O capítulo 7 é de autoria de Cláudio Pereira de Souza Neto, Fernando Luís Coelho Antunes e José Celso Cardoso Jr. e tem como título *Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: nota técnica n. 1556 da CGU e assédio institucional*. Neste capítulo, foi realizada uma consistente análise sobre a Nota Técnica nº 1556/2020, expedida pela Controladoria-Geral da União, que promove a responsabilização disciplinar de servidores públicos devido a manifestações realizadas na *internet* acerca de conflitos, assuntos internos ou que comportem críticas ao órgão de origem dos servidores que se manifestam *on-line*. Segundo a Nota, a repercussão negativa à imagem e à credibilidade da instituição caracterizaria o descumprimento do dever de lealdade. Como os autores esclareceram, para formular a NT 1556, a CGU interpretou o inciso II, do artigo 116, da Lei nº 8.112/1990, bem como o inciso V, do artigo 117, da mesma lei. Contudo, os autores demonstraram que a Nota viola a liberdade de expressão, considerada um direito fundamental no ordenamento jurídico contemporâneo, e os princípios do regime jurídico aplicável aos servidores federais,

já que nele o servidor deve lealdade ao interesse público e não aos governantes da ocasião. Considera-se que a Nota em foco aumenta a probabilidade de decisões arbitrárias e persecutórias, que redundam na violação dos princípios constitucionais da impessoalidade e da imparcialidade e, portanto, contribui para o processo de erosão do Estado Democrático de Direito. Convém registrar que a Nota Técnica foi divulgada entre vários servidores públicos por gestores de suas instituições, causando grande receio e incrementando os processos de silenciamento.

O **capítulo 8** é de autoria de João Marcos Fonseca de Melo, Juliana Britto e Aila Cosme e tem como título *Assédio Institucional contra a Liberdade de Expressão*. Neste capítulo, a ofensa à liberdade de expressão foi examinada por meio de dois casos principais: o da Nota Técnica nº 1556/2020, emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU), e o da Portaria nº 225/2018 e do Ofício 01/2021, emitidos pela presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ambos os casos consistem em imposições normativas que constituem, conceitualmente, o fenômeno do assédio institucional. No caso da Nota Técnica, já analisada no capítulo 7, os autores salientaram que, legalmente, os servidores não podem expor controvérsias administrativas às quais têm acesso em função do cargo que ocupam, mas a crítica direcionada à instituição na qual o servidor está lotado não viola o dever de lealdade e sim contribui para chamar a atenção da sociedade quanto a práticas ilegais ou de descumprimento da missão institucional. No caso das normativas do IPEA, a Portaria nº 225/2020 designou a Assessoria de Imprensa e Comunicação do órgão a fim de controlar declarações e posicionamentos públicos no período eleitoral e o Ofício 01/2021 visou disciplinar a divulgação da produção técnica, concebida como direito patrimonial do IPEA, prevendo que a inobservância normativa poderia caracterizar descumprimento de dever ético ou infração disciplinar. As três normativas citadas concorrem para gerar autocensura por parte dos servidores, motivada pelo medo de punições administrativas. Com a instituição de normativas como



estas, os autores concluíram que a democracia é cada vez mais inviabilizada, pois são restringidos o debate de temas de interesse social e a prestação de contas à sociedade.

O **capítulo 9** é de autoria de Paulo Roberto de Almeida e tem como título *Assédio Institucional no Itamaraty: breve abordagem e depoimento pessoal*. No capítulo, o autor revelou as facetas do assédio moral praticado no Itamaraty, ressaltando a censura e o assédio intelectual. Dessa forma, seu ensaio versou “sobre a construção intelectual do serviço diplomático”. Com sua relevante contribuição, Almeida caracterizou o Itamaraty, expondo suas particularidades estruturais (a dispersão geográfica e o perfil aristocrático), seus princípios básicos (a hierarquia e a disciplina) e sua forma de tratar os casos de assédio (secretamente). Em seguida, elaborou um interessante e corajoso depoimento pessoal sobre a censura e o assédio “intelectual” ao longo de sua carreira. Neste depoimento, Almeida percorreu diferentes períodos históricos, caracterizando as várias formas de censura ou intimidação intelectual vivenciadas na instituição em foco. Segundo o texto, durante a ditadura militar, os procedimentos pareciam ser mais policiaiscos, instaurando-se uma grande vigilância institucional, com cassações e fichamento de pessoas. No período de redemocratização, manteve-se uma postura censória amparada em regulamentos que disciplinam manifestações públicas, cuja desobediência está sujeita a punições. Nos governos do Partido dos Trabalhadores, a forma de controle utilizada teria sido o ostracismo, mediante o esvaziamento das funções e do não acesso a informações. Já no governo Bolsonaro, fez-se uso de expedientes formalmente legais para imputar prejuízos de toda ordem. Assim, em tom literário, Almeida revelou parte da dinâmica institucional que comprometeria a liberdade de expressão.

A Parte III, *A Transversalidade do Assédio Institucional na Burocracia Federal*, possui quatro capítulos.

O **capítulo 10** é de autoria de Carla Borges e Michelle Morais de Sá e Silva e tem como título *Clima de Medo em Plena*

*Democracia: percepções da burocracia federal.* Focando no conteúdo de entrevistas realizadas com 95 servidores públicos, as autoras apresentaram um rico panorama a fim de compreender o clima de medo que assola a burocracia federal. Elas elencaram sete modalidades de manifestação do assédio institucional e exemplificaram as práticas, classificando-as da seguinte maneira: (1) perseguição sistemática, (2) piora progressiva, (3) desconfiança e precarização, (4) servidores barrados, (5) censura e autocensura, (6) violência disfarçada e (7) desmaterialização, paralisia e erosão orçamentária. Entre as interessantes declarações, destaco o trecho do “entrevistado 31”: “Antes a gente já brincava que você ia trabalhar na garagem se você fizesse críticas pesadas. [...] Você tinha, antigamente, uma sanção interna, [...] mas nada comparado ao que você tem hoje em dia. Você é investigado, você tem denúncias no TCU e na CGU”. As consequências da atmosfera de insegurança gerada foram organizadas em quatro tipos: (1) desmonte de políticas públicas, (2) frustração e desmotivação, (3) busca de refúgio e de invisibilidade e (4) adoecimento. Neste eixo, saliento um trecho da fala do entrevistado 62: “Essa nova gestão, as razões que me fizeram sair, foi um cansaço absurdo físico e mental, eu achei que estava adoecendo porque ficou instalado naquela Secretaria ali uma sensação de policiamento o tempo todo”. A pesquisa abrangeu dez diferentes ministérios e onze autarquias, facilitando a demonstração do caráter sistêmico do assédio institucional.

O **capítulo II** é de autoria de Gabriela Spanghero Lotta, Iana Alves de Lima, João Paschoal Pedote, Mariana Costa Silveira, Michelle Fernandez e Olívia Landi Corrales Guaranha e tem como título *Burocracia na Mira do Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia*. Assim como a pesquisa que resultou no capítulo IO, a investigação para compor o capítulo II foi abrangente, alcançando 154 servidores entrevistados e doze órgãos da administração pública federal, o que mais uma vez demonstra o caráter sistêmico ou transversal do assédio institucional. Após nos brindarem com uma condução textual

explorando os referenciais teóricos sobre as burocracias públicas em contexto de retrocesso democrático, as autoras e o autor organizaram uma tipologia de mecanismos de opressão da burocracia vigentes no governo Bolsonaro a fim de responder a seguinte questão: de que formas o governo tenta moldar ou controlar a burocracia para atingir seus objetivos? Foram explicitados quatro tipos de ações opressoras do governo contra os servidores: ações individuais informais, individuais formais, coletivas informais e coletivas formais. Desse modo, em cada grupo foram mesclados a escala da ação e o tipo, este referido ou não ao uso de mecanismos institucionais e normativos. Foram citados vários exemplos correspondentes a cada tipo de ação opressora, o que nos conduz a um valioso detalhamento das possibilidades de atuação estratégica com o propósito de moldar a burocracia.

O capítulo 12 é de autoria de José Antônio Peres Gediél, Lawrence Estivalet de Mello e Fernando Cesar Mendes Barbosa e tem como título *Do Serviço ao Trabalho Público: formas contratuais e assédio moral institucional*. Neste capítulo, os autores examinaram as implicações da alteração do regime jurídico de servidores públicos em benefício da ampla utilização da forma contratual privada. Tal alteração foi reforçada no projeto de reforma administrativa (Emenda Constitucional 32/2020) apresentado ao Congresso em 2020. A proposta estaria de acordo com princípios neoliberais que, segundo os autores, acarretam a precarização da atividade pública e aumentam a violência e o arbítrio contra os trabalhadores. No discurso neoliberal, os servidores em geral constituem uma casta privilegiada, onerosa, inoperante e inútil. Por parte das autoridades estatais, a solução para isto foi buscada na contínua quebra da unidade do regime jurídico único, favorecendo a imprecisão jurídica do conceito de servidor público, pois o entendimento sobre quem se encaixa nesta definição é ampliado, ao mesmo tempo em que os direitos são rebaixados. Os autores apontaram a edição de certas leis que foram facilitando a instituição da racionalidade econômica pelo Estado,

minando gastos com áreas sociais e erodindo o trabalho público. Em ordem crescente de precariedade, foram categorizados os servidores públicos como: estatutários, empregados públicos (celetistas), temporários e terceirizados. Com esta flexibilidade, o serviço público brasileiro é desconstruído e os servidores são desvalorizados.

O capítulo 13 é de autoria de César Rodolfo Sasso Lignelli e Regiane de Moura Macedo e tem como título *Reforma Administrativa (PEC 32/2020) e Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro*. Neste texto, os autores pontuaram as mudanças que seriam efetuadas caso a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 fosse aprovada na íntegra, o que concorreria para o agravamento do assédio institucional e para o esvaziamento do conteúdo constitucional. Segundo Lignelli e Macedo, a PEC é uma expressão da guerra de classes que orientaria a prática da ideologia jurídica, representando, portanto, uma acomodação da forma jurídica às necessidades da forma econômica – e importando, inclusive, técnicas administrativas do setor privado para o público. Desse modo, a PEC em questão é baseada em premissas fiscais-gerencialistas, que visam o enxugamento do Estado e conduzem à precarização da condição dos servidores públicos. Acompanhando a exposição das linhas da PEC, percebemos que ela se insere em um projeto de poder pelo qual se busca maior “controle pessoal do chefe do executivo sobre os servidores” ao (1) abandonar a ideia de estabilidade em decorrência de contratações flexíveis, (2) aprofundar a terceirização e a privatização dos serviços públicos, (3) alterar critérios de nomeação para cargos comissionados, (4) permitir a extinção de cargos e órgãos por mero ato administrativo, (5) criar uma espécie de vínculo de experiência e, entre outras coisas, (6) instituir a possibilidade de demissão por insuficiência em avaliações de desempenho subjetivas. Dado que o capitalismo é a forma hegemônica de organização da sociedade, os autores sugeriram a construção de uma nova sociabilidade, que venha a superar a exploração de classes.

A Parte IV, *O Assédio Institucional contra Organizações e Servidores Públicos*, conta com sete capítulos.

O capítulo 14 é de autoria de Rossana Rocha Reis, Deisy Ventura e Fernando Aith e tem como título *Assédio institucional na Saúde: o impacto da política de disseminação da Covid-19*. A abordagem textual foi centrada nas estratégias do governo perante a pandemia de covid-19. A partir desta abordagem, as autoras e o autor resgataram acontecimentos em perspectiva cronológica e demonstraram como as estratégias contribuíram para a precarização das condições de trabalho dos profissionais e para o enfraquecimento de instituições públicas da área da saúde. Por meio de um texto claro e lúcido, o/as autor/as demonstraram que a estratégia do governo quanto à pandemia envolveu: “a negação da sua gravidade, a rejeição às medidas não-farmacológicas indispensáveis para contenção do vírus, a propaganda de medicamentos ineficazes, a subordinação das questões de saúde aos imperativos econômicos e a manipulação equivocada e imoral da ideia de ‘imunidade de rebanho’”. Além de realizar declarações que sustentavam a sua linha estratégica, o presidente tomou medidas, como a edição de Medidas Provisórias e Decretos, para fazer valer suas pretensões. As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) foram fundamentais para frear os ímpetos presidenciais, bem como a atuação do Congresso Nacional na derrubada de vetos a Leis atinentes à pandemia. Reis, Ventura e Aith registraram que, por todos os prejuízos causados aos diferentes segmentos da população diante da má condução da pandemia (prejuízos estes bem lembrados no capítulo) o governo federal chegou a ser denunciado por quatro vezes no Tribunal Penal Internacional.

O capítulo 15 é de minha autoria, Monique Florencio de Aguiar, e tem como título “*Sem Norte*” e “*Destruída por Dentro*”: *a Capes rumo ao “Estado Zero*”. Neste capítulo, busquei analisar a vigência da racionalidade neoliberal, em seu viés autoritário, na *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (Capes). Consequentemente, elegi como objeto de pesquisa

a reengenharia do Estado baseada no modelo autoritário neoliberal. Baseando-me em entrevistas com servidores e utilizando o método de análise de discurso de Michel Foucault, procurei responder a seguinte questão: quais os principais sustentáculos do processo de reorientação política na Capes e que marcas eles têm produzido em sua dinâmica? Seguindo o que foi expresso pelos entrevistados, distingui dois sustentáculos, que seriam: (1) a ampliação do espaço do setor privado na agência, com chefias de alto escalão pouco qualificadas, e (2) a alegada existência de antigas práticas assediadoras, por parte de chefias intermediárias, que reforçariam a hierarquia institucional, controlando possíveis oposições e incutindo uma postura de irrestrita obediência. Entre as marcas produzidas por parte dos dirigentes estão o esvaziamento da missão institucional, a desorganização interna e o insulamento de suas práticas impopulares. Este insulamento ocorre mediante o uso de normas legais, o impedimento da participação e do diálogo e a disseminação do medo entre os servidores, que leva à paralisia das reivindicações. Entre as marcas produzidas por parte das chefias intermediárias estariam a pouca autonomia na execução dos trabalhos internos, a desigualdade na aplicação de normas, o amedrontamento como política de gestão. Fechando o artigo, abordei a criação da *Universidade Federal da Fronteira Sul* (UFFS), bem como a recente intervenção na escolha de seu reitor, a fim de demonstrar algumas consequências da reengenharia estatal em curso para o reforço da desigualdade social no país.

O capítulo 16 é de minha autoria, Monique Florencio de Aguiar, e tem como título “*Querem Destruir*”: entre “cortes” e “ingerências”, o “*esvaziamento*” das instituições de fomento do MCTI. Neste texto, procurei analisar uma forma de gerir relacionada às culturas administrativas destrutivas, referenciando-me em parte da literatura antropológica sobre instituições. As unidades sociais de análise foram a *Financiadora de Estudos e Projetos* (Finep) e o *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq), entre os quais realizei uma análise comparativa,

considerando o processo político marcado pelo golpe parlamentar de 2016. A partir de entrevistas com funcionários das instituições, procurei responder a seguinte questão: como atuam os agentes das culturas destrutivas? Ao comparar a atuação e os valores manifestos na gestão da Finep e do CNPq, cheguei também a responder à indagação sobre a existência de um método de destruição. Entre as similaridades destaquei a centralização de poder, as ingerências que comprometem a autonomia das instituições, o rígido alinhamento das chefias, a restrição dos espaços para debates e contestações, valores punitivistas, orientações ideológicas, diminuição de recursos e tentativas de retirar atribuições dos órgãos. Considerando as duas instituições em foco, a variação no processo de destruição vigente seria de intensidade: se na Finep a ênfase foi posta no ataque (“estamos sendo atacados”), no CNPq a ênfase foi posta na asfixia (“minando a estrutura interna”). Haveria um método de destruição compartilhado, no entanto, existem táticas peculiares a cada instituição.

O **capítulo 17** é de autoria de Francisco Miguel e tem como título *Assédio Institucional nas Instituições do Executivo Federal ligadas a áreas da Cultura*. Baseando-se em entrevistas realizadas com servidores da área da Cultura, o autor identificou nos relatos formas de manifestação do assédio institucional, como: a troca constante de gestores, o corte orçamentário, a reforma administrativa, a extinção do Ministério da Cultura e a censura ideológica. Neste espectro, merecem especial atenção a troca de gestores e o alinhamento ideológico. De acordo com Miguel, a troca de gestores poderia se dar pela dificuldade do governo de arremeter mão de obra qualificada e/ou “por uma estratégia deliberada de fazer as instituições implodirem a partir de sua premeditada ineficiência”, assim, obteriam menor resistência do que se optasse pelas vias legais. As questões de alinhamento ideológico também conduziram a escolha de gestores que, conforme uma servidora da Funarte, decorreria da “vontade do governo em produzir conflitos internos às instituições”. Dentro

do viés ideológico, a área da cultura seria mais vinculada aos partidos de esquerda, alvo prioritário da guerra cultural dos que conduzem o governo. Como salientou um dos entrevistados, as temáticas de trabalho seriam modificadas para atender a um projeto distinto de sociedade e segundo concepções próprias de democracia, em que uma opinião política divergente poderia ser atacada. O autor também expôs tentativas de reação dos servidores diante deste quadro e, ao fim, sugeriu que seria necessário “um esforço de desconstrução da ideologia de extrema-direita no Brasil”.

O capítulo 18 é de autoria de Isaías Caminha (pseudônimo) e tem como título *Fundação Casa de Rui Barbosa: um roteiro de desgoverno*. No texto, foi focado o tipo de gestão da presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Letícia Dornelles, empossada em 24 de outubro de 2019. Representando um grupo de servidores, Caminha salientou o caráter autoritário da presidente, evocando uma série de ações que exemplificam o seu “roteiro de desgoverno”. Foram mencionadas: (1) medidas censórias, (2) bruscas exonerações de ocupantes de cargos, (3) movimentações inesperadas de servidores, (4) intervenção nas atividades da Associação de Servidores, (5) ausência de diálogo e polarização entre diretoria e servidores, (6) criação e distribuição de honraria para reforçar ligações políticas, (7) instauração de processos administrativos disciplinares (PADs) e judiciais contra servidores, (8) tentativa de extinção da FCRB, (9) extinção do Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes (CEPRI), (10) liquidação do Setor de Políticas Culturais, (11) medidas normativas pautadas por objetivos personalizados e (12) ações que contrariam recomendações da ciência quanto aos cuidados necessários para diminuir a incidência dos casos de covid-19. Esse roteiro foi apresentado por meio de uma narrativa cronológica e bastante sensível, que buscou captar o “clima geral de obscurantismo na instituição”. Segundo o autor, as ações concebidas como autoritárias e o clima decorrente têm provocado evasões por aposentadoria, licenças médicas e outros



tipos de afastamento, insegurança e desconforto, sentimentos de opressão e adoecimento dos servidores, que terminam por interromper o bom fluxo de trabalho.

O **capítulo 19** é de autoria de Frederico A. Barbosa da Silva e Isabella Lunelli e tem como título *Etnografia do Assédio Institucional na Funai*. No artigo, os autores assumiram como objeto de interesse o *modus operandi* do governo federal na área das políticas indigenistas, elegendo a Fundação Nacional do Índio (Funai) para realizar essa inspeção que conduziu à averiguação do assédio institucional em funcionamento no órgão. Já que a Funai objetivaria proteger os direitos e promover a autonomia dos povos indígenas, o assédio institucional desconstrói as condições institucionais para o cumprimento desses objetivos. Após expor dois diferentes paradigmas de políticas indigenistas, Frederico da Silva e Isabella Lunelli trouxeram ao texto trechos de entrevistas realizadas com funcionários e ex-funcionários da Funai, pelos quais depreende-se: o empobrecimento da gestão que passa pela restrição orçamentária, a não obediência aos preceitos constitucionais, a instituição do medo que conduz os servidores ao silenciamento, a maior influência de militares no órgão, a instauração de Processos Administrativos Disciplinares (PADs) como recurso persecutório, a restrição do diálogo e da participação, a vigência de assédio moral e questões consideradas ideológicas que impregnariam a dinâmica institucional. Alguns trechos das falas transcritas podem ajudar a nos situar quanto à intensidade dos problemas em jogo: (1) “Que tipo de tortura as instituições tiveram que enfrentar para destruir a Constituição e ver a instauração do fascismo. (...) esse assédio [no governo atual] beira à tortura”; (2) “Agora, nessa gestão, o que se percebe é uma questão ideológica, querem combater a gente”; (3) “A PF chegou a chamar os antropólogos da FUNAI de ‘trotskistas’”; (4) “Ficou insustentável permanecer porque estavam adoecendo, sendo perseguidos, saindo de licença, ameaçados pela instauração de PAD”.

O **capítulo 20** é de autoria de Marcelo Mourão Motta Grossi

e Rodrigo Augusto Lima de Medeiros e tem como título *Assédio Institucional e Cerceamento no Ministério do Meio Ambiente: a liminaridade do poder político e da burocracia especializada na proteção ao meio ambiente*. Os autores organizaram seu artigo em dois eixos: primeiro, analisaram a edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que visava à extinção de colegiados na Administração Pública Federal e, segundo, expuseram duas situações consideradas parte do assédio institucional no Ministério do Meio Ambiente. Em relação ao primeiro eixo, constataram que a extinção de colegiados cria um óbice ao exercício da cidadania, dificultando o controle social e a transparência pública. Demonstrando a previsão constitucional da participação social, incluíram-na como elemento para aferir a qualidade da democracia. Em relação ao segundo eixo, os autores apontaram como conduta assediadora a forma em que o retorno ao trabalho presencial, após a fase crítica da pandemia, foi realizado: com informações desconstruídas e determinações que expunham os servidores à contaminação. Além disso, apontaram como assediadora a gestão da promoção dos agentes administrativos da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I – promoção que é “obstada por dispositivo da Portaria MMA nº 417, de 2016”. Constata-se ainda que o ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, foi denunciado, em agosto de 2021, por associações de servidores ao Ministério Público do Trabalho (MPT) e ao Ministério Público Federal (MPF) por assédio moral coletivo. Para os autores, “o assédio institucional é o entre-lugar indefinido no qual o agente público e a burocracia especializada experimentam seus limites institucionais”.

A Conclusão deste livro é de autoria de Frederico A. Barbosa da Silva e traz uma lúcida reflexão sobre a necessidade de combater o assédio institucional, impedir a destruição da Constituição federal de 1988 e retomar as virtudes da democracia. O autor constatou as perplexidades que conduziram à elaboração dos textos reunidos neste volume. Elas teriam se multiplicado desde o início do governo Bolsonaro em função de suas explícitas

linhas ideológicas e programáticas que têm enfraquecido a administração pública e as políticas institucionalizadas. Perante esta situação, a defesa da Constituição, como referência para a organização das instituições, seria um motor de resistência contra o assédio institucional. Silva salientou que o assédio institucional se associa com a retórica do inimigo e suas caracterizações explicitam o “curto-circuito” no funcionamento das instituições, bem como a impossibilidade de construção de um espaço de debate. Esta condição seria oposta à política democrática que fomenta lugares em que, mediante controvérsias e embates, adversários e aliados são mantidos “em um jogo de progressivo aprendizado mútuo e não de silenciamento, isolamento e cancelamento da capacidade de agir e debater dos atores e instituições”, aspectos patentes em um cenário em que o assédio institucional funciona como método de governo.

***Que todas e todos tenham uma boa leitura!  
E que, a partir de nós, soprem ventos benfazejos neste planeta azul.  
Não nos rendemos ao mau tempo!***

## REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W.; FRENKEL-BRUNSWIK, Else; LEVINSON, Daniel J.; SANFORD, R. Nevitt. *La Personalidad Autoritaria*. Buenos Aires: Editorial Proyección, 1965.

AGUIAR, Monique Florencio de. “Se eu pensar nisso, eu enlouqueço”: sofrimento psíquico na administração pública. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. & DIAS, Caio Gonçalves (orgs). *Maquinaria da unidade; bordas da dispersão: estudos de antropologia do Estado*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2022a.

AGUIAR, Monique Florencio de. *A maldade na burocracia: “bichos” e “idiotas” fazendo Estado*. *Antropolítica: revista contemporânea de antropologia*. 2022b. (no prelo)

ANDEPS & AFIPEA. **Assédio Institucional: o que é? Como enfrentar?**. Brasília: Andeps; Afipea, 2020.

ANDRADE, Daniel Pereira. **Neoliberalismo autoritário no Brasil: reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública**. *Sens public*, 1-28, 2020. <https://doi.org/10.7202/1079478ar>

BARRETO, Margarida. **Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações**. São Paulo: Educ, 2003.

BAUER, Michael W.; PETERS, Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan. **“Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration”**. *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press, 2021.

BROWN, Wendy. **“Preface” and “Undoing Democracy: Neoliberalism’s Remaking of State and Subject”**. *Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution*. 1ª ed. New York: Zone Books, 2015.

BROWN, Wendy. **“Introdução” e “A sociedade deve ser desmantelada”**. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BRUFF, Ian. **The Rise of Authoritarian Neoliberalism. Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture Society**, 26:1, 113-129, 2014.

CARDOSO Jr., José Celso. **Terrorismo fiscal, catástrofe liberal: a morte lenta (porém súbita) da Constituição cidadã pelos pés do governo Bolsonaro/Guedes**. In: GEDIEL, José Antônio Peres & MELLO, Lawrence Estivalet de (orgs.). *Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional*. Curitiba: Kaygangue, 2020.

CASARA, Rubens R. R. **“Há esperança”**. *Sociedade sem lei: pós-democracia, personalidade autoritária, idiotização e barbárie*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASTELLS, Manuel. **“Nosso mundo, nossas vidas”, “A crise de legitimidade política: Não nos representam” e “No claro-escuro do caos”**. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

COLOMBO, Eduardo R. **Prólogo**. In: ADORNO, T. W.; FRENKEL-BRUNSWIK, Else; LEVINSON, Daniel J.; SANFORD, R. Nevitt. *La Personalidad Autoritaria*. Buenos Aires: Editorial Proyección, 1965. p. 3-14.

CUNHA, Diogo & LYNCH, Christian. **“Introdução à Obra de Pierre Rosanvallon”**. In: ROSANVALLON, Pierre. *O século do populismo: história, teoria, crítica*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2021.

DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **“Prefácio”, “Introdução” e “Conclusão”**. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVENPORT, Noa Zanolli; SCHWARTZ, Ruth Distler; ELLIOTT, Gail Pursell. **Mobbing: Emotional Abuse in the American Workplace**. Ames: Civil Society Publishing, 1999.

EINARSEN, Stale; HOEL, Helge; ZAPF, Dieter; COOPER, Cary L. **The Concept of Bullying and Harassment at Work: The European Tradition**. In: EINARSEN, Stale; HOEL, Helge; COOPER, Cary L. (Eds.). *Bullying and Emotional Abuse in the Workplace: International Perspectives in Research and Practice*. London: Taylor and Francis, 2003.

EMPOLI, Giuliano Da. **“Introdução”, “O Vale do Silício do Populismo” e “Conclusão: a era da política quântica”**. *Os engenheiros do caos*. 1ª ed. São Paulo: Vestígio, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France**. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FRASER, Nancy. **O velho está morrendo e o novo não pode nascer**. 1ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Abuso de fraqueza e outras manipulações**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014a.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral: a violência perversa no cotidiano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014b.

IBRAHIM, Cesar Antonio Calejon. **“O impeachment de Dilma Rousseff”, “A inegibilidade de Lula e a punhalada final” e “A ascensão do**

**bolsonarismo no Brasil do século XXI**. *A Ascensão do Bolsonarismo no Brasil do Século XXI*. 2ª ed. Curitiba: Kotter Editorial, 2021.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LEIRNER, Piero C. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica**. São Paulo: Alameda, 2020.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. “Prefácio”, “Introdução” e “Salvando a democracia”. *Como as democracias morrem*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEYMANN, Heinz. **Mobbing and Psychological Terror at Workplaces**. *Violence and Victims*, v. 5, n. 2, p. 119-126, 1990.

LEYMANN, Heinz. **The Content and Development of Mobbing at Work**. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, v. 5, n. 2, 165-184, 1996.

MARQUES, Victor. **O velho está morrendo e o novo sempre vem**. In: FRASER, Nancy. *O velho está morrendo e o novo não pode nascer*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. *Arte e Ensaíos*, n. 32, dez. 2016.

MBEMBE, Achille. “O rascunho do mundo” e “A saída da democracia”. *Políticas da Inimizade*. 1ª edição. São Paulo: N-1 edições, 2020.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2020.

ROCHA, João Cezar de Castro. **Guerra Cultural e Retórica do Ódio: crônicas de um Brasil pós-político**. 1ª ed. Goiânia: Editora e Livraria Caminhos, 2021.

ROSANVALLON, Pierre. “Prefácio à edição brasileira”, “Pensar o populismo”, “O horizonte da democratização: a questão da irreversibilidade” e “O espírito de uma alternativa (Conclusão)”. *O século do populismo: história, teoria, crítica*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2021.

RUNCIMAN, David. “Prefácio: pensando o impensável”, “Introdução: 20 de janeiro de 2017”, “Golpe!”, “Conclusão: é assim que a democracia chega ao fim” e “Epílogo: 20 de janeiro de 2053”. *Como a democracia chega ao fim*. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2018.

SAAD FILHO, Alfredo & MORAIS, Lecio. “Introdução”, “Conclusão” e “Posfácio”. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SILVA, Frederico A. Barbosa da & CARDOSO Jr., José Celso. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil**. *Cadernos da Reforma Administrativa*, Caderno 12, Fonacate, Brasília, setembro de 2020.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. **O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal**. *Revista de Antropologia*, São Paulo, USP, v. 55, n. 2, 2012, p. 559-564.

TURNER, Victor. **O Processo Ritual: estrutura e antiestrutura**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VERDASCA, Ana Teresa Moreira. **Assédio moral no trabalho: uma aplicação ao sector bancário português**. Universidade Técnica de Lisboa – Tese de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, 2010.

ZANIN, Cristiano; MARTINS, Valeska; VALIM, Rafael. **Lawfare: uma introdução**. São Paulo: Contra Corrente, 2019.

ZANOLLI, Noa. **When Conflict in the Workplace Escalates to Emotional Abuse**. Disponível em: [www.mediate.com/articles/davenport.cfm](http://www.mediate.com/articles/davenport.cfm). Acesso em: 29 abr. 2020.

ZAPF, Dieter. **Organisational, Work Group Related and Personal Causes of Mobbing/Bullying at Work**. *International Journal of Manpower*, v. 20, n.1/2, 1999, p. 70-85.

WACQUANT, Loïc. **Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente**. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez. 2012.





**PARTE I** A Escalada contra a Democracia  
e o Assédio Institucional

---



# CAPÍTULO 01

---

## GÊNESE E FUNCIONAMENTO DO GOVERNO BOLSONARO E O ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO BRASIL

Deborah Duprat

### RESUMO:

A vitória de Bolsonaro na eleição presidencial de 2018 é um fenômeno que ainda demanda melhor compreensão, considerando tanto o seu impacto no arcabouço constitucional do país, como as réplicas que produziu nos níveis subnacionais e no parlamento. Neste sentido, a pretensão desse capítulo é bastante tímida, na medida em que são escassas as pesquisas de campo, razão pela qual este livro oferece contribuição ímpar como registro histórico e interpretação teórica acerca do fenômeno em tela.

Neste texto, assume-se que a convergência de determinados movimentos – tais como: a desfiguração do Estado de bem estar social, a ideologia neoliberal, a teologia da prosperidade e o crescimento de uma pauta moral conservadora, dentre outros – vai organizar discursivamente o sentimento contra as institucionalidades e fragilizá-las. Bolsonaro desmonta toda a capacidade de atuação da administração pública federal e a distorce quanto ao principal propósito constitucional: a instituição de políticas públicas voltadas a segmentos específicos da sociedade, historicamente tornados invisíveis e pauperizados. O assédio – moral e institucional – sobre os servidores que tentaram prosseguir atuando de acordo com as atribuições do cargo é absurdo.

A essa altura, os principais traços de totalitarismo apontados por Lefort estão presentes: Bolsonaro totaliza o povo, borrando

a distinção constitutiva da democracia entre Estado e sociedade civil; ao postular um povo indistinto, sem fissuras, avança empírica e normativamente sobre a diversidade dos modos de vida existentes na sociedade nacional; desorganiza a administração pública e confunde o político com a gestão pública. Certamente não é possível dizer que se tem atualmente um Estado totalitário, porque persistem nichos de institucionalidades em princípio imunes ao seu poder, como é o caso do Legislativo e do Judiciário.

Por outro lado, se o Estado ainda não assumiu a forma totalitária, Bolsonaro avança, sem dúvida alguma, sobre a democracia e sobre a Constituição de 1988, em todo o seu conjunto e o faz aplicando o assédio institucional como método de governo. Neste sentido, a continuidade do governo Bolsonaro, sem o uso, pelas instituições, dos instrumentos constitucionais aptos a conter a escalada contra a democracia, como é o caso da responsabilização por crimes comuns e de responsabilidade, é um perigo atual e futuro. Sua persistência no cargo levará, se já não levou, à devastação da administração pública federal e do investimento feito para torná-la capaz de lidar com demandas múltiplas, até então desconhecidas do aparato estatal. Mas também é um sinal absolutamente equivocado e perigoso de que a democracia pode conviver com práticas totalitárias, e de que ele, ou outras pessoas com perfil semelhante, estão aptas a prosseguir no jogo eleitoral.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	93
2. O POPULISMO SEGUNDO LACLAU	95
3. O BOLSONARISMO	100
4. CLAUDE LEFORT E A INTELIGIBILIDADE DO TOTALITARISMO A PARTIR DA DEMOCRACIA	109
5. O TOTALITARISMO DE BOLSONARO	112
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	121

## 1. INTRODUÇÃO

A vitória de Bolsonaro na eleição presidencial de 2018 é um fenômeno que ainda demanda melhor compreensão, considerando tanto o seu impacto no arcabouço constitucional do país, como as réplicas que produziu nos níveis subnacionais e no parlamento. O partido pelo qual se elegeu, o PSL, teve um crescimento, em 2018, de 1341% em relação a 2014, na Câmara dos

Deputados.<sup>1</sup> O PSL fez ainda três governadores, quatro senadores, e os dois parlamentares mais votados: Flavio Bolsonaro para o Senado, e Eduardo Bolsonaro para a Câmara dos Deputados.<sup>2</sup> Filiados a outros partidos, outros tantos candidatos vieram a ser eleitos porque se apresentaram colados à imagem de Bolsonaro.

Os recursos à violência, real ou simbólica, à noção de amigo-inimigo e à destruição do debate deram o tom dessas campanhas, e todas elas, em maior ou menor medida, reproduziram as concepções misóginas, racistas e homofóbicas verbalizadas por Bolsonaro ao longo da sua trajetória parlamentar. Como novidade, o tema do combate à corrupção e o seu forte componente antissistêmico, principal alavanca da eleição de muitas pessoas até então desconhecidas do mundo político, com correspondência às derrotas avassaladoras de lideranças bastante tradicionais.

Todos esses componentes do processo eleitoral, somados ou isoladamente, causam perplexidade pelo distanciamento do projeto de sociedade nacional inscrito na Constituição de 1988. Em especial, a noção de Estado como o lugar de recuperação do político, assim entendido como um terreno antagônico em que se trava uma série de lutas que, muitas das vezes, não serão resolvidas, mas que poderão ser tratadas por instituições que, a um só tempo, previnam o uso da violência como estratégia política e construam garantias de que todos os habitantes de uma comunidade tenham oportunidades semelhantes.<sup>3</sup>

Uma explicação usualmente dada é de que o Brasil vive a experiência conservadora que avança mundo afora e que tem resultado em líderes autoritários, como são os casos de Viktor Orbán na Hungria, Andrzej Duda na Polônia, Recep Tayyip Erdogan na Turquia. Mesmo os Estados Unidos da América vivem o que Jack Balkin chama de “*apodrecimento constitucional*”, intensificado com a eleição de Donald Trump para a presidência

1 <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros-noticia/2018/10/11/psl-e-o-partido-que-ganhou-maior-numero-de-votos-na-eleicao>

2 <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/28/psl-elegetres-governadores-dois-com-virada-no-2-turno.htm>

3 CASTRO-GÓMEZ, Santiago. *Revoluciones sin sujeto*. Ciudad de México: Akal, 2015, p. 323.

do país.<sup>4</sup> No entanto, Bolsonaro é caracterizado pelo filósofo Jason Stanley como o mais radical dos líderes de extrema direita.<sup>5</sup>

De todo modo, se é certo que Bolsonaro se fez cercar – ativa ou passivamente – de pessoas que entenderam bem as dinâmicas de chegada ao poder, resta ainda identificar qual é o amálgama desse corpo de eleitores tão significativo em termos numéricos e tão diverso em todos os aspectos, nada permitindo situá-lo em marcadores de classe, gênero, raça, orientação sexual, religioso, localização geográfica, entre outros.

Neste sentido, a pretensão desse capítulo é bastante tímida, na medida em que são escassas as pesquisas de campo, razão pela qual este livro oferece contribuição ímpar como registro histórico e interpretação teórica acerca do fenômeno em tela. Assim, o exercício a que se propõe é examinar como se formam as massas, a partir das categorias analíticas de Laclau,<sup>6</sup> primeiro autor a dar clareza conceitual ao tema, em “A Razão Populista”. Consciente das disputas que envolvem na atualidade o termo “populismo”, também reivindicado por setores do campo progressista,<sup>7</sup> fez-se a opção por não usar a classificação em relação a Bolsonaro. No entanto, é certo que a sua campanha à presidência estava plenamente consciente dos processos de formação do “povo”, tal como descritos nessa obra. A segunda perspectiva é demonstrar que Bolsonaro, uma vez no poder, ocupa o espaço do Estado de forma totalitária, ou autoritária, como preferem os mais generosos. Mesmo assim, ambas antagônicas a qualquer ideia de democracia.

## 2. O POPULISMO SEGUNDO LACLAU

“A razão populista” é um texto denso, que trabalha com abordagens da psicanálise e da linguagem, as quais precisam

4 BALKIN, Jack. “Constitutional Rot”. In: SUSTEIN, Cass R. (ed.). *Can It Happen Here?: Authoritarianism in America*. New York: Harper Collins, 2018

5 STANLEY, Jason. “A democracia brasileira”. *Quatro cinco um*, ano 04, nº 33, 2020

6 LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Primera edición electrónica, [www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com), 2012

7 Como é o caso do próprio Laclau, na obra acima identificada, além de, entre outros, HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. *Asamblea*, trad. Antonio J. Antón Fernández. Livro eletrônico: [www.akal.com](http://www.akal.com). RANCIÈRE, Jacques. *La mésentente, politique et philosophie*. Paris: Galilée, 1995.

ser de certa forma antecipadas para a compreensão das etapas formativas do conceito. O uso da expressão “conceito” já é em si uma provocação. Laclau é um *antidescritivo*, no sentido de que não há, na realidade objetiva, nenhuma consistência positiva que permita a definição de um objeto. O que vai dar identidade e unidade a uma realidade é a própria operação retroativa de nomeação.

Também se ampara em Wittgenstein quanto à relação entre “jogos de linguagem” e “formas de vida”. Para este:<sup>8</sup>

*“na linguagem os homens estão de acordo. Não é um acordo sobre as opiniões, mas sobre o modo de vida. Para uma compreensão por meio da linguagem, é preciso não apenas um acordo sobre as definições, mas (por estranho que pareça) um acordo sobre os juízos.”*

Daí por que, para Laclau, o discurso é o terreno primário da constituição da objetividade. Discurso entendido como algo não restrito às áreas da fala e da escrita, mas um conjunto de elementos em que as relações têm um papel constitutivo. Significa dizer que esses elementos não são preexistentes ao complexo relacional, mas por ele constituídos.

Por último, outra noção importante para o desenvolvimento das ideias de Laclau é a da *performatividade*, expressão cunhada por Austin, que sustentou haver uma dimensão da linguagem que se transforma em ação, que faz acontecer.<sup>9</sup> A performatividade é, na atualidade, um dos elementos centrais na concepção dos sujeitos, que encerram em si uma multiplicidade de identidades, não necessariamente coerentes entre si. A identidade se desloca, assim, do “é” para o “torna-se”, o que envolve movimento permanente, transformação e, principalmente, “estratégias de apresentação de si”.<sup>10</sup>

8 WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigationes filosóficas*. México: UNAM, 1988, pp. 241/242

9 O exemplo recorrente é “eu vos declaro marido e mulher”.

10 A expressão é de Pierre Bourdieu. *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 228. Ainda, BUTLER, Judith. *Problemas de gênero*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.



Em relação à psicanálise, talvez a noção mais importante seja a de objeto parcial que se converte ele mesmo em uma totalidade pelo ato de nomear. Ambas as compreensões se originam em Lacan, e para Laclau, essa é a operação de qualquer ontologia. Como lembra Deleuze, referido na obra, o *close up* não é um olhar mais detido em uma parte da cena, isto é, não revela um objeto que pode ser incluído como um elemento dessa cena, um detalhe arrancado do todo e em seguida ampliado com o fim de atrair nossa atenção. O *close up*, na verdade, vai revelar a totalidade da cena, ou melhor, como ele próprio diz, seu total “expressado”.

Feitas essas observações iniciais, é possível dar maior clareza às três dimensões estruturais do conceito de *populismo*, a saber: i) unificação de uma pluralidade de demandas em uma cadeia equivalencial; ii) constituição de uma fronteira interna que divide a sociedade em dois campos; e iii) a consolidação da cadeia equivalencial mediante a construção de uma identidade popular.

## 2.1 A CADEIA EQUIVALENCIAL

Aqui surge uma primeira distinção importante, entre demandas democráticas e populares na construção do social. As demandas democráticas guardam entre si uma lógica da diferença, ou seja, reconhece-se a particularidade de cada demanda e o igual valor entre elas dentro de uma totalidade mais ampla. Assim, numa sociedade que se organiza com o Estado de bem estar social como horizonte último, apenas a lógica da diferença é aceita como modelo legítimo de construção do social. Como reconhece Laclau, essas são sociedades altamente institucionalizadas e, por isso, as demandas que emergem discursivamente já estão marcadas pelos limites do que pode ser atendido pelo conjunto das instituições.

A outra categoria de demandas, as populares, surge no contexto de uma crise institucional orgânica, em que a estrutura das ordens institucionais concretas em que se baseia o funcionamento social se desorganiza. Há aqui uma fase de anomia, e uma percepção

disseminada de que já não se trata de reconstruir uma instituição ou outra, mas sim de criar uma ordem completamente nova. É nesse ambiente que se desenvolvem os movimentos de massa, reconstruindo discursivamente a unidade do grupo a partir da divisão social baseada na *lógica equivalencial*, em que há o enfraquecimento da particularidade e ênfase no comum. Um exemplo pode dar maior clareza. Num determinado município, chega um grupo de migrantes que começa a apresentar demandas por trabalho. Seus vizinhos vêm reclamando por mais e melhor saneamento básico. Um outro grupo luta por moradia. Se todas essas demandas particulares restam insatisfeitas, discursivamente se instala, de início, um vago sentimento de solidariedade. Esse vínculo equivalencial inicial e débil representa tão só o fato de que todas elas refletem um fracasso parcial do sistema.

Mas, para que se forme uma cadeia, deve surgir um denominador comum que encarne a totalidade da série de demandas. É importante assinalar que não se trata aqui de uma operação conceitual, de encontrar um traço comum abstrato subjacente a todas as demandas particulares, mas sim de uma operação performativa que constitui a cadeia como tal.

Toda identidade popular precisa ser condensada em torno de alguns significantes (palavras, imagens) que se referem à cadeia equivalencial como um todo, para funcionar como denominações de uma plenitude que está constitutivamente ausente. Daí ser próprio o uso, nesse discurso, de significantes vazios, como “justiça”, “liberdade”, “paz”. Cristalizada uma identidade, ela já não representa mais essas demandas como equivalentes, mas sim o vínculo comum, o vínculo equivalencial forte. O vínculo supera as demandas. Começa a ser gestado o “povo”.

## 2.2 A FRONTEIRA

Esse “povo”, já em seu caráter embrionário, está fraturado em dois, porque uma relação antagônica lhe é constitutiva. Como o seu estágio inicial está vinculado a demandas não satisfeitas e

como as demandas são sempre dirigidas a alguém, se enfrenta, desde o começo, uma divisão dicotômica entre demandas sociais insatisfeitas, de um lado, e um poder insensível a elas, de outro. E para que se recrie a plenitude da comunidade, a parte que se sentiu excluída do poder aspira a ser concebida como a única totalidade legítima, e não admite que os responsáveis pela situação possam ser parte legítima da comunidade.

Para a construção discursiva dessa fronteira, articulam-se os “significantes vazios” acima mencionados e os “significantes flutuantes”. Estes últimos são necessários para apreender conceitualmente a lógica dos deslocamentos dessa fronteira. Desse modo, tanto a compreensão de “povo” como de seu “inimigo”, de “nós” e “outros”, não só são móveis, como precisam ser performaticamente reconfigurados por ocasião dos deslocamentos da fronteira.

### 2.3 A ATRIBUIÇÃO DE UM NOME

Uma última operação é necessária para que esses elementos heterogêneos se transformem em uma singularidade: o nome. Mais especificamente, a dimensão performativa de nomear. O nome é a operação que unifica um determinado campo, constituindo a sua identidade. Aqui se segue estritamente a visão lacaniana de que a unidade do objeto é um efeito retroativo do ato de nomeá-lo. Mas o nome só tem esse efeito retroativo porque há o que Laclau define como um “investimento radical”, que pertence à ordem do afeto. O afeto, por sua vez, não é algo que exista por si só, independentemente da linguagem. O investimento discursivo no afeto é fundamental para que um objeto parcial deixe de ser uma parcialidade que evoca uma totalidade e se converta no nome dessa totalidade.

Há, nesse capítulo, certamente, muita simplificação das análises de Laclau, mas aqui está, de certa forma, o núcleo de seu pensamento sobre o tema. O exame da formação do “*bolsonarismo*” sob tal perspectiva tornará mais claras essas três

dimensões comuns aos movimentos de massa.

### 3. O BOLSONARISMO

Não há como recusar que as situações facilitadoras do surgimento de um movimento desse tipo estavam presentes no Brasil, por ocasião das eleições de 2018. Embora ainda haja bastante disputa sobre o significado das manifestações de junho de 2013, ataques a alguns espaços públicos simbólicos eram ao menos um indício de que algo ocorria em reação ao campo institucional.

Convém recordar que o Estado projetado pela Constituição de 1988 corresponde à figura do Estado de bem-estar social, seja porque, ao reconhecer a diversidade da vida coletiva e a busca radical por igualdade, gerou demandas diferenciadas e até então ausentes do espaço público, seja porque o seu desenho administrativo é de um corpo grande, qualificado, especializado, permeável à participação social, e por isso sempre aberto a novas demandas.

Essa figura do Estado que se amplia para promover direitos e atender a demandas diferenciadas começa a ser estruturada a partir dos Programas Nacionais de Direitos Humanos. Fernando Henrique Cardoso, em 1996, lança o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos,<sup>11</sup> cujo prefácio consigna logo de início: *“não há como conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, as formas variadas de exclusão e as violações aos direitos humanos que ocorrem em nosso país”*. Esse documento inaugura o modelo de conferências locais, regionais e nacional, com ampla participação de segmentos da sociedade civil. Seu principal enfoque vai ser a cidadania e a redução das desigualdades sociais, econômicas, sociais e culturais. Há nele uma preocupação com a não-violência e com a cultura do desarmamento; com o reconhecimento da especial vulnerabilidade de “crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem-terra e homossexuais”.

<sup>11</sup> <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>

Em 2002, é lançado o 2º PNDH,<sup>12</sup> com maior enfoque nos direitos econômicos, sociais e culturais. Está ali expresso que o *“PNDH II incorpora ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos”*. Compreende que, para alcançar essas metas, é necessário fortalecer os órgãos da administração pública, como Funai, Ibama, Incra e Fundação Cultural Palmares, entre outros, bem como os espaços de participação social nos vários conselhos de direitos humanos já existentes.

O presidente Lula lança o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 7.037/2009), com seis eixos orientadores (Eixo Orientador I: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Eixo Orientador II: Desenvolvimento e Direitos Humanos; Eixo Orientador III: Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos; Eixo Orientador VI: Direito à Memória e à Verdade). Isso significa que os direitos humanos são o tema transversal de todas as políticas públicas, e o artigo 4º do Decreto vai instituir um comitê para acompanhamento da implementação do PNDH III.<sup>13</sup>

Estudo da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>14</sup> consigna que a evolução do gasto social brasileiro entre os anos de 1995 a 2010 teve crescimento, no período, de 172% em valores reais (acima da inflação) e 125% em valores reais per capita, significando crescimento mais veloz do que o crescimento da população. O período de 2011-2014 é marcado pela desaceleração da economia e, em 2015, há a adesão à austeridade como política

12 <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/ii-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-2002.html#:~:tex>

13 Revogado por Bolsonaro em 2019, pelo Decreto 10.087.

14 <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Gasto-Social-Governo-Central.pdf>

macroeconômica.<sup>15</sup> Em 2016, é aprovada a Emenda Constitucional 95, congelando, por 20 anos, todo o gasto social, mesmo na ocorrência de arrecadação tributária crescente ou saldo primário positivo. E com a reforma trabalhista da Lei 13.467, de 2017, foram seriamente precarizados os direitos dos trabalhadores. A essa altura, os contornos do Estado de bem estar social projetado na Constituição de 1988 eram muito pouco visíveis. Somem-se a um Estado que encolhe na sua função principal, que é a de promover justiça social, outros componentes.

Em 17 de março de 2014, tem início a chamada Operação Lava Jato, autointitulada “a maior investigação contra a corrupção do país”. Com ampla cobertura midiática de seus milhares de mandados de busca e apreensão, prisão preventiva, prisão temporária e condução coercitiva, instalou-se muito forte, em grande parte do imaginário social, dois sentimentos que podiam ou não se combinarem entre si. Um, contra o Partido dos Trabalhadores, que mais severamente sofreu o impacto dessas medidas, com a presidente Dilma Rousseff vítima de um processo de impeachment e o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a figura emblemática do partido, sendo conduzido coercitivamente e depois preso. Outro, de que o aparelho estatal estava condenado, pois era o local da corrupção, do parasitismo e da ineficiência.

Essa percepção do Estado, construída obviamente pelo discurso e com ampla colaboração da imprensa tradicional, é bastante conveniente ao mercado e ao ideário neoliberal, àquela altura em ascensão no país. Segundo Wendy Brown<sup>16</sup> “o neoliberalismo é um modo distintivo de razão, de produção de sujeitos, uma conduta da conduta e um esquema de valoração. Dá nome a uma reação econômica e política específica contra o keynesianismo e o socialismo democrático, assim como a prática mais generalizada de economicizar esferas e atividades que até então estavam regidas por outras tábuas de valores”. E prossegue, afirmando que, sob o modelo neoliberal,

15 <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2016/07/gasto-social-governo-central.pdf>

16 BROWN, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015, p. 18

tanto as pessoas como o Estado se constroem tal qual as empresas contemporâneas, ou seja, devem maximizar seu valor de capital no presente e melhorar seu valor futuro, mediante práticas de empreendedorismo, auto investimento e atração de investidores.<sup>17</sup> Também o campo estético está saturado da simbologia empresarial, ainda que isso signifique uma bicicleta com uma caixa transportando algum produto, em jornadas exaustivas e sem qualquer tipo de proteção social.

Muito associada à ideia do *auto empreendimento* está a chamada “*teologia da prosperidade*”, e o crescimento de igrejas neopentecostais por todo o país. Para esse tipo de teologia, o cristão tem que ser vitorioso em todos os domínios de sua vida: espiritual, física e financeira. Também aqui a estética é um indicativo interessante. Os símbolos de opulência são comuns em diferentes segmentos sociais, nas roupas, relógios e carros de grife – ainda que alguns originais e outros copiados – nas viagens e idas a restaurantes amplamente noticiadas nas redes sociais.

Em outros temas morais vai ganhando corpo a ideia de que o Estado, especialmente na área educacional, sexualiza precocemente as crianças, induz à homossexualidade e corrompe a moral familiar. Expressão de que o Estado avança indevidamente sobre o ambiente exclusivo da família e precisa ser contido é a expansão, país afora, do “Escola sem Partido” e do movimento a favor do “*homeschooling*”, a educação doméstica. O primeiro foi criado em 2004 pelo advogado Miguel Nagib, mas começou a crescer em 2015, quando são apresentados projetos de lei tanto no Congresso Nacional, como em Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Em todas essas iniciativas legislativas, procura-se inibir - e ameaçar - o professor que tratar certos temas em sala de aula, com muita ênfase em questões relativas a gênero e orientação sexual.<sup>18</sup>

A convergência desses movimentos – *desfiguração do Estado de bem estar social, ideologia neoliberal, teologia da prosperidade e crescimento de uma pauta moral conservadora, que vê a escola com*

17 Id, p 19/20.

18 <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/escola-sem-partido-x-escola-sem-mordaca>

*desconfiança* – vai organizar discursivamente o sentimento contra as institucionalidades e fragilizá-las. Nesse imaginário, o único espaço legítimo que cabe ao Estado é o da segurança pública. A política do medo contamina o mundo ocidental desde os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América. A sociedade, de uma maneira geral, se sente insegura, e as forças de segurança pública vão ser estimuladas a protagonizar, diariamente, ações performativas que reproduzem verdadeiros cenários de guerra.<sup>19</sup>

Chegado a esse ponto, é possível identificar que as condições para mobilizar massas, tal como descritas por Laclau, estão presentes: há uma desconfiança bastante generalizada nas instituições do Estado e um sentimento difuso de mal estar social. Neste contexto, Bolsonaro apresenta-se no processo eleitoral como um *outsider* – a despeito de ter sido parlamentar por mais de 20 anos – movido pela indignação com o sofrimento do povo e a traição que a elite política, mais especificamente o PT, lhe infligiu. Sua campanha mais formal desenvolveu-se com frases como: “o vermelho é um sinal de alerta para o que não queremos no país. A nossa bandeira é verde e amarelo e o nosso país é o Brasil”; “nunca fiz conchavos”; “sempre defendi os valores da família”; “chegou a hora de o Brasil se unir e virar a página do passado e eleger um presidente que vai fazer o país crescer”; “precisamos de políticos honestos e patriotas que falem de tudo, um governo que saia do cangote da classe produtora”.<sup>20</sup> Nas redes sociais, onde se concentrou de fato a campanha, contou com seguidores agressivos, desconfiados, paranoicos, que se viam como “cidadãos de bem” convocados pelo líder para enfrentar todas as mazelas da esquerda, especialmente as do tipo “ideologia de gênero” e “ditadura gay”.

Já temos aqui o que Laclau chamou de “*significantes vazios*”, capazes de organizar a “cadeia equivalencial”. De início, uma narrativa épica: havia uma vez um grande povo, destinado à grandeza e à prosperidade, que foi traído por um vilão, o governo

19 MBEMBE, Achille. Politiques de l'inimitié. Éditions La Découverte. Formato eletrônico

20 <https://radiojornal.ne10.uol.com.br/noticia/2018/10/12/bolsonaro-critica-pt-cita-foro-de-sp-e-mostra-familia-em-nova-propaganda-61487>



do PT. As expressões “patriotismo”, “família”, “cidadãos de bem”, “classe produtora”, por sua vez, podem receber conteúdos substantivos múltiplos. “Cidadãos de bem”, por exemplo, tem o enorme potencial de reunir tanto pessoas que estão nos centros das grandes cidades como em suas periferias, todas igualmente preocupadas com a segurança pessoal e de suas famílias e da mesma forma vendo a si próprias como honestas. É preciso também notar que a expressão funciona como marcador de fronteira: há os cidadãos de bem e os bandidos. O mesmo se dá com “classe produtora”, que está apta a atingir desde o mercado financeiro até o jovem, seja de que classe for, que acaba de adquirir a bicicleta para fazer entrega de comida. Também aqui há uma fronteira muito clara: os produtores e os “parasitas”, ambas as expressões com conteúdo nunca enunciado.

A identidade como *multiplicidade* e *performatividade* vai ampliar exponencialmente a cadeia, fazendo com que as equivalências entre as pautas antissistêmicas, neoliberais, religiosas, morais, se combinem entre si e se multipliquem. Uma mulher negra, cristã, moradora de uma favela e cujos filhos estão na universidade por conta de ações afirmativas implementadas no governo do PT pode entrar na “cadeia equivalencial” porque a identidade que prevalece no momento é a religiosa, preocupada com a subversão da “família tradicional” e a “ideologia de gênero”. Do mesmo modo, um gay negro, que acaba de montar a sua empresa, vê acionada como identidade principal a de “produtor”, que não quer um governo que fique no seu “cangote”.

Os exemplos podem ser reproduzidos exaustivamente, mas o que deve ser retido é que o recurso intenso aos “significantes vazios” tem, constitutivamente, uma potencialidade enorme de gerar equivalências entre demandas particulares e de ampliar extensivamente a cadeia. Assim, pelo escopo ampliado de temas, equivalências e significantes vazios, produz-se escala de massas a fenômenos que se transmutam em pautas políticas a mobilizar segmentos imensos da população. Há, além disso, um elemento adicional, não considerado por Laclau porque inexistente

por ocasião da publicação de seu livro: as *redes sociais*, mais especificamente o aplicativo WhatsApp. A jornalista Patrícia Campos Mello, em obra recente intitulada *A Máquina do Ódio – notas de uma repórter sobre fake news e violência digital*,<sup>21</sup> aponta dados impressionantes:

*“No Brasil de hoje, com 210 milhões de habitantes, há, segundo estimativa oficial de 2017, a única disponível, mais de 120 milhões de usuários de WhatsApp. Na realidade, a cifra deve estar mais próxima de 136 milhões, ou seja: mais de 60% dos brasileiros se servem do aplicativo de troca de mensagens. Segundo maior mercado do mundo para o WhatsApp, o Brasil só perde para a Índia, que tem 400 milhões de adeptos. Lá, porém, a população é de 1,3 bilhão – 29,28% usam o aplicativo”.*<sup>22</sup>

É ainda possível, segundo a autora, contratar agências que fazem disparos em massa no WhatsApp, de modo a dar visibilidade a certo tema e provocar engajamentos. Uma vez realizada essa impulsão, a narrativa é propagada naturalmente pelas redes orgânicas, ou seja, por pessoas que acreditam no conteúdo que está sendo veiculado. O bombardeio e a repetição da matéria que chegam ao leitor através de diferentes grupos ou mesmo por outros veículos, como Facebook e Instagram, começam a passar uma ideia de familiaridade e de veracidade.<sup>23</sup>

Ainda de acordo com Patrícia, o Intercept fez reportagem sobre *“o uso de dados de brasileiros, sem autorização, e microdirecionamento da mensagem para eleitores. Com a venda de cadastros que reuniam nomes, CPFs, idade, localização geográfica, faixa de renda e outras informações, era possível identificar temas relevantes para cada grupo e enviar mensagens que tivessem maior impacto entre essas pessoas”.*<sup>24</sup> Também merece transcrição literal o trecho da obra relativo ao papel de Carlos Bolsonaro na construção da propaganda eleitoral

21 Ed. Companhia das Letras, formato digital.

22 Id, capítulo 1, p. 1

23 Id, p. 4/5

24 Id, p. 6

de seu pai:<sup>25</sup>

*“A estratégia digital da campanha do ex-capitão estava anos-luz à frente de qualquer outra. Carlos Bolsonaro, o Carluxo, o Zero Dois, segundo filho do então candidato, foi um visionário. Ele acompanhava como os outros políticos populistas de direita estavam atuando mundo afora e muito cedo percebeu que a propaganda – viral ou contratada – nas redes sociais passaria a ser crucial em campanhas políticas.*

*Ao longo dos anos, Carluxo, à frente da estratégia digital do pai, estimulou a criação de uma infinidade de grupos no WhatsApp e no Facebook e identificou influenciadores, as pessoas mais ativas na difusão e criação de mensagens. Jair Bolsonaro e os três filhos políticos também se transformaram em influenciadores digitais, documentando pelo YouTube e pelas mídias sociais suas vidas e se comunicando diretamente com seus apoiadores.*

*Na época da eleição de 2018, a presença digital de Jair Bolsonaro era infinitamente superior à dos outros candidatos. No Facebook, sua página tinha 6,9 milhões de seguidores, dez vezes mais que Fernando Haddad, com 689 mil. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva contava com 3,8 milhões de inscritos. No Instagram, Bolsonaro reuniu 3,8 milhões de seguidores, enquanto Haddad tinha 418 mil e Lula, 524 mil.*

*O WhatsApp era uma peça-chave da abordagem concebida pelo Zero Dois. No decorrer dos anos, com parte dos links distribuída por meio do próprio aplicativo de mensagens ou do Facebook, foram se formando grupos de apoiadores que acabaram por constituir um exército digital. Os grupos funcionam como listas de transmissão, em que os administradores, aqueles que criaram o grupo, mandam mensagens para os 256 integrantes, número máximo permitido pela regra da ferramenta. Se uma pessoa acessar o link para se inscrever em um grupo, ela tende a ter um viés de confirmação, ou seja, está predisposta a acreditar no conteúdo que vai receber. Integrantes do grupo, por sua vez,*

*distribuem esse conteúdo para familiares e amigos. (...)*

*Pesquisa da consultoria Ideia Big Data realizada no Brasil em 2019 mostra que 52% das pessoas confiam em notícias enviadas pela família em mídias sociais, e 43% confiam naquelas mandadas por amigos. Tudo isso faz do WhatsApp um veículo assustadoramente eficiente para disseminar propaganda política – ou desinformação. Segundo uma pesquisa encomendada pelo Senado e publicada em novembro de 2019, 79% dos brasileiros usam sempre o WhatsApp como fonte de informação mais importante.”*

O livro também aborda a proximidade da família Bolsonaro com Steve Bannon, estrategista da campanha de Donald Trump e ideólogo dos “novos tecnopopulistas”, o qual declarou publicamente apoio à candidatura de Bolsonaro.<sup>26</sup> Patrícia chama a atenção para o ambiente de polarização que essas mídias sociais ensejam, o que é confirmado por Giuliano Da Empoli, entrevistado por ela. Diante da pergunta de por que só políticos com ideias polarizadas fazem uso de maneira eficiente desses instrumentos, ele respondeu que o formato das redes sociais é mais apropriado a mensagens e políticos de visões extremas, e que políticos de centro correm o risco de entrar em extinção se insistirem em mensagens mornas, que não despertam emoção nos eleitores.<sup>27</sup>

E, se as mídias sociais vão permitir ampliar tanto o número de adeptos como as séries da cadeia equivalencial, elas, em si, são um forte investimento afetivo. Não há nada de inocente ou pouco refletido no uso do “politicamente incorreto”, de expressões grotescas, caluniadoras, racistas, homofóbicas, misóginas. A permanente exaltação e a intensificação das emoções são modos de ativar símbolos de pertencimento, de constituírem o “povo”. Salvo a tecnologia, não há muita novidade nisso. Hannah Arendt,<sup>28</sup> após afirmar a necessidade que os movimentos totalitários têm de transmitir movimento a tudo que os rodeia, acrescenta:

26 Id, capítulo 3, p. 6

27 Id, p. 16

28 ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo – anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 356/357

*“Pois a propaganda dos movimentos totalitários, que precede a instauração dos regimes totalitários e os acompanha, é invariavelmente tão franca quanto mentirosa, e os governantes totalitários em potencial geralmente iniciam suas carreiras vangloriando-se de crimes passados e planejando cuidadosamente os seus crimes futuros. Os nazistas ‘estavam convencidos de que o mal, em nosso tempo, tem uma atração mórbida’; os bolchevistas diziam não reconhecer os padrões morais comuns.”*

É preciso lembrar que a constituição do “povo” começa com uma crise sistêmica. A linguagem pouco convencional, transgressora e inflamada é forte componente do afeto que precisa gerar. Além disso, e sempre de forma espetacularizada, teatralizada, a família Bolsonaro soube investir no afeto, a partir de uma série de marcadores estilísticos de comportamento (cenas domésticas que evocavam hábitos de pessoas comuns; roupas simples; gestual recorrente da arma em punho; falas pouco elaboradas, com erros gramaticais grosseiros; um certo sotaque do interior, etc.).

E a fachada que Bolsonaro supostamente sofreu em 6 de setembro de 2018, às vésperas do primeiro turno das eleições, o transforma definitivamente em “mito”: parte humana, parte divina, que sobrevive para cumprir uma missão. Portanto, nos termos de Laclau, “Bolsonaro” é o nome que confere unidade ao “povo”.

#### 4. CLAUDE LEFORT E A INTELIGIBILIDADE DO TOTALITARISMO A PARTIR DA DEMOCRACIA

Para Claude Lefort, “o totalitarismo apenas se esclarece sob a condição de captar a relação que mantém com a democracia”,<sup>29</sup> uma vez que é dela que surge. Segundo ele, a mutação essencial provocada pela “revolução democrática” é a desincorporação do poder, ou seja, não há poder ligado a um corpo, diferentemente

29 LEFORT, Claude. “A imagem do corpo e o totalitarismo”. In *A invenção democrática – os limites do totalitarismo*. Trad. Isabel Marva Loureiro. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.116

do que se passava no Antigo Regime. Neste, a sociedade representava para si sua unidade e identidade como a de um corpo, que encontrava a sua figuração no corpo do rei. É esse corpo duplo, a um só tempo individual e coletivo, sagrado e mortal, que a revolução democrática vai destruir, mediante a desincorporação dos indivíduos: “esses indivíduos poderiam tornar-se unidades contábeis para um sufrágio universal que valeria no lugar desse universal investido no corpo político”.<sup>30</sup> Mas, se de um lado há a desincorporação do indivíduo, também a sociedade civil se separa do Estado:

*“Reconhecemos a revolução democrática moderna, no melhor dos casos, por esta mutação: não há poder ligado a um corpo. O poder aparece como um lugar vazio e aqueles que o exercem como simples mortais que só o ocupam temporariamente ou que não poderiam nele se instalar a não ser pela força ou pela astúcia; não há lei que possa se fixar cujos enunciados não sejam contestáveis, cujos fundamentos não sejam suscetíveis de serem repostos em questão; enfim, não há representação de um centro e dos contornos da sociedade: a unidade não poderia, doravante, apagar a divisão social. A democracia inaugura a experiência de uma sociedade inapreensível, indomesticável, na qual o povo será dito soberano, certamente, mas onde não cessará de questionar sua identidade, onde esta permanecerá latente.”*

Ainda que não o diga expressamente, Lefort vai considerar o “populismo” de Laclau – em que a designação de um nome identifica e unifica o “povo”<sup>31</sup> – uma *impossibilidade democrática*. É que, não obstante a legitimidade do poder se fundar no povo, a imagem da soberania popular é a de um lugar vazio, e aqueles que exercem a autoridade pública não podem pretender dele

30 Id, p. 118

31 É interessante nesse ponto a aproximação com Laclau. Lefort toma de empréstimo a Soljenitsyne a expressão Egocrata, aquele que, ao mesmo tempo, figura e enuncia o povo-Uno. “A lógica totalitária”, in A invenção democrática – os limites do totalitarismo, ob. cit., p. 84

se apropriar. Se um partido ou uma pessoa apresenta-se como a identificação do povo, torna-se invisível a linha de clivagem Estado-sociedade:

*“Porém, se a imagem do povo se atualiza, se um partido pretende se identificar com ele e apropriar-se do poder sob a capa dessa identificação, desta vez é o princípio mesmo da distinção Estado-sociedade, o princípio da diferença das normas que regem os diversos tipos de relações entre os homens, mas também dos modos de vida, de crenças, de opiniões que se encontra negado – e, mais profundamente, é o princípio mesmo de uma distinção entre o que depende da ordem do poder, da ordem da lei e da ordem do conhecimento. Opera-se então na política uma espécie de imbricação do econômico, do jurídico, do cultural, fenômeno que é justamente característico do totalitarismo.”*<sup>32</sup>

É importante chamar a atenção de que a quebra de distinção entre Estado e sociedade também implica a denegação do princípio da divisão interna da sociedade: a afirmação da totalidade é a negação da diferença, sendo impossível a formação de classes ou de quaisquer outros agrupamentos cujos interesses sejam antagônicos ao do Estado. Segundo Lefort, *“é a noção mesma de uma heterogeneidade social que é recusada, a noção de uma variedade de modos de vida, de comportamento, de crença, de opinião, na medida em que contradiz radicalmente a imagem de uma sociedade de acordo consigo mesma. E ali onde é assinalado o elemento mais secreto, mais espontâneo, mais inapreensível da vida social, nos costumes, gostos, ideias, o projeto de dominação, de normalização, de uniformização vai o mais longe possível.”*<sup>33</sup>

Analisando a formação do estado totalitário na antiga URSS, afirma que o sucesso do partido bolchevique decorreu da sua capacidade de se identificar como *“poder de ruptura radical com o passado e de fundação radical de um novo mundo; a capacidade que tem de condensar a reivindicação de uma transformação social com a*

32 Id, p. 76/77

33 Id, p. 82

*de um saber absoluto sobre a história e a sociedade*”.<sup>34</sup>

E, ao tornar indiscernível a linha que separa Estado e sociedade, porque o partido se afirma como *poder social*, simultaneamente também torna invisível o que separa o poder político do poder administrativo: “*o aparelho de Estado perde toda a sua independência face ao partido comunista e à sua direção*”.<sup>35</sup> Isso também vai significar, sob o ponto de vista da racionalidade sobre o conjunto das atividades, que apenas o partido a detém, pois possui o conhecimento inteiro da realidade social. Por isso, o empreendimento totalitário vai desenvolver-se com a obstinação em “*destruir toda garantia de competência no espaço mesmo da burocracia*”.<sup>36</sup> E o impacto sobre o burocrata na administração é imenso: “*uma incerteza radical para cada um, seja qual for a sua posição, a respeito das razões das decisões tomadas pela cúpula e dos limites da autoridade de que esta [a posição burocrata] dispõe*”.<sup>37</sup>

## 5. O TOTALITARISMO DE BOLSONARO

A essa altura, já foram antecipados, em alguma medida, os elementos que evidenciam *sinais totalitaristas* no projeto e no governo de Bolsonaro. Primeiro, porque ele, uma vez investido no cargo de presidente da República, segue se apresentando como a totalidade do corpo político e social. Ele é o povo, e os “outros”, os inimigos do povo, uma exterioridade, o que Laclau vai denominar “heterogeneidade social”:

*“A heterogeneidade, concebida desta maneira, não significa diferença; duas entidades, para serem diferentes, necessitam um espaço dentro do qual essa diferença seja representável, enquanto o que agora estamos denominando heterogêneo pressupõe a ausência desse espaço comum”*.<sup>38</sup>

Também chega com a promessa de inaugurar uma nova ordem, rompendo definitivamente com a anterior, que oprime o povo. É

---

34 Id, p. 80

35 Id, p. 81

36 Id, p. 86

37 Id, ib

38 Ob. cit., capítulo 5, p. 13



impossível fugir ao prazer de citar Umberto Eco, em “O Eterno Fascismo”:<sup>39</sup>

*“O fascismo não possuía nenhuma quintessência [...] O fascismo era um totalitarismo difuso, fuzzy. [...] Uma colagem de diferentes ideias políticas e filosóficas, uma colmeia de contradições. Se pode conceber, por acaso, um movimento totalitário que consiga reunir monarquia e revolução, exército real e milícia pessoal de Mussolini, os privilégios concedidos à Igreja e uma educação estatal que exaltava a violência, o controle absoluto e o livre mercado? O partido fascista nasceu proclamando sua nova ordem revolucionária, mas quem o financiava eram os latifundiários mais conservadores”.*

*Fuzzy* ou denso, o governo Bolsonaro apresenta todos os rasgos totalitários apresentados por Lefort. Inicia devastando o que tinha sido construído a partir de 1988, tal como disse que faria no início do seu mandato.<sup>40</sup>

A reorganização administrativa promovida pela MP 870, primeiro ato de seu governo, embaralha competências, retirando-as dos espaços institucionais especializados e alocando-as em outros sem qualquer intimidade com o tema, quando não hostis a ele. Tome-se como exemplo a questão indígena. A Fundação Nacional do Índio (Funai), historicamente vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), tem a sua supervisão transferida para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Também a atribuição que sempre esteve na Funai, de realizar a identificação e delimitação das terras indígenas passa para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ficando nesse Ministério, e não mais no MJ, também a competência para expedir portaria declaratória das terras indígenas. Coube, por fim, ao MAPA, e não mais à Funai, a atribuição para se manifestar como interveniente em processos de licenciamento ambiental

39 ECO, Umberto. In Cinco escritos morales. Barcelona: Debolsillo, 2015, p. 165

40 <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>

que afetam povos indígenas.

A chefia dos ministérios coube, via de regra, a pessoas contrárias aos seus objetivos. O Ministro do Meio Ambiente, por exemplo, foi indicado mesmo após ter sido condenado por improbidade administrativa, quando o Secretário do Meio Ambiente do Estado, por ter fraudado plano de manejo da APA da Várzea do Rio Tietê.<sup>41</sup> O Ministério da Educação é uma figura fantasmática, que persiste muito mais como imaginário do que como realidade. Abraham Weintraub, como ministro, notabilizou-se pelo esvaziamento orçamentário das universidades e pelas investidas contra a sua autonomia.<sup>42</sup> Sobre o seu sucessor, sabe-se apenas que é um pastor da Igreja Presbiteriana e 2º Tenente de Infantaria do Exército.<sup>43</sup>

No fundo, tudo isso é absolutamente irrelevante, pois quem comanda todas as áreas é, inegavelmente, Jair Bolsonaro. Estar ou não no cargo depende apenas da submissão incondicional às vontades do chefe. O laudo pericial da reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020 é o documento probatório do fato. Bolsonaro diz: *“eu tenho o poder e vou interferir em todos os ministérios, sem exceção”*. Mais adiante revela que tem que alterar a presidência do Iphan: *“O IPHAN, não é? Tá lá vinculado à Cultura. Eu fiz a cagada em escolher, nu ... não escolher uma pessoa que tivesse o ... também um outro perfil. E uma excelente pessoa que tá lá, tá? Mas tinha que ter um outro perfil também. O IPHAN para qualquer obra do Brasil, como para a do Luciano Hang. Enquanto tá lá um cocô petrificado de índio, para a obra, pô! Para a obra. O que que tem que fazer? Alguém do IPHAN que resolva o assunto, né? E assim nós temos que proceder. E assim, cada órgão, como eu falei da Teresa Cristina, que mudou uma Instrução Normativa, revogou uma Instrução Normativa, ajudou quatrocentos mil pessoas no Vale do Ribeira - parabéns a ela - assim são outras decisões”*.<sup>44</sup>

41 <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/19/justica-de-sp-condena-futuro-ministro-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa.ghtml>

42 <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/06/18/gestao-de-abraham-weintraub-no-ministerio-da-educacao-e-alvo-de-polemicas-e-criticas-veja-lista.ghtml>

43 <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-nomeia-milton-ribeiro-como-novo-ministro-da-educacao/>

44 <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/06/20/>

Essa reunião também é evidência da volúpia dos Ministros em agradar o chefe: Salles, Ministro do Meio Ambiente (“*estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo*”); Ernesto Araújo, Ministro das Relações Exteriores (“*eu tô cada vez mais convencido de que o Brasil tem hoje as condições, tem a oportunidade de se sentar na mesa de quatro, cinco, seis países que vão definir a nova ordem mundial*”); Damares, Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos (“*o seu ministério, ministro, tá lotado de feminista que tem uma pauta única que é a liberação de aborto*”); “*nós recebemos a notícia que haveria contaminação criminosa em Roraima e Amazônia, de propósito, em índios, pra dizimar aldeias e povos inteiros pra colocar nas costas do presidente Bolsonaro*”; “*a pandemia vai passar, mas governadores e prefeitos responderão processos e nós vamos pedir inclusive a prisão de governadores e prefeitos*”); e Weintraub, Ministro da Educação (“*eu, por mim, botava esses vagabundos todos na cadeia. Começando no STF*”; “*esse país não é ... odeio o termo “povos indígenas”, odeio esse termo. Odeio. O “povo cigano”. Só tem um povo nesse país. Quer, quer. Não quer, sai de ré. É povo brasileiro, só tem um povo. Pode ser preto, pode ser branco, pode ser japonês, pode ser descendente de índio, mas tem que ser brasileiro, pô! Acabar com esse negócio de povos e privilégios*”).

A Secretaria de Comunicação da Presidência da República é o eco das vontades de Bolsonaro. Publica matérias sobre a pandemia em desacordo com as orientações sanitárias da OMS e do próprio Ministério da Saúde,<sup>45</sup> usa lema associado ao nazismo em suas divulgações<sup>46</sup> e exalta o encontro de Bolsonaro com o torturador Sebastião Curió, assim reconhecido em diversos relatórios do Estado brasileiro (p. ex., da Comissão Nacional da Verdade e da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos). Mais recentemente, fez propaganda contra a obrigatoriedade de

---

[bolsonaro-visita-a-familia-em-eldorado-no-vale-do-ribeira.ghtml](https://www.bolsonaro-visita-a-familia-em-eldorado-no-vale-do-ribeira.ghtml)

45 Ver nota 34

46 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/10/secom-usa-lema-associado-ao-nazismo-para-divulgar-acoes-contra-a-covid-19.htm>

vacina para a Covid-19, reproduzindo frase de Bolsonaro.<sup>47</sup>

No nível imediatamente abaixo da estrutura burocrática, tudo fica ainda mais ostensivo. Em 17 de janeiro de 2020, o então secretário especial de Cultura, Roberto Alvim, postou um vídeo para divulgar o Prêmio Nacional das Artes, lançado no dia anterior. No vídeo, além de reproduzir quase que literalmente um pronunciamento de Joseph Goebbels para diretores de teatro em 1933, o ex-secretário o faz em ambiente estético muito similar àquele constante de uma foto do ministro da propaganda de Hitler.<sup>48</sup> A sua sucessora, a atriz Regina Duarte, em entrevista à rádio CNN Brasil no dia 4 de maio do mesmo ano, minimizou a tortura ocorrida no período da ditadura.<sup>49</sup>

O presidente da Funai é contra a demarcação de áreas indígenas. Assessorou a bancada ruralista na CPI contra o Incra e a Funai<sup>50</sup> e discute gestão fundiária com Nabhan Garcia, conhecido fundador da UDR,<sup>51</sup> criada em 1985 contra os avanços do MST. O Conselho Diretor do Incra tem editado resoluções que implicam a renúncia de processos de desapropriação ou o cancelamento de títulos da dívida agrária após longo período de tramitação.<sup>52</sup>

O presidente da Fundação Cultural Palmares, Sergio Camargo, a pretexto de comemorar o aniversário da Lei Áurea, de 1888, publicou, no site oficial da Fundação, artigos que põem em dúvida a figura de Zumbi dos Palmares, símbolo da luta negra contra a escravidão e, por isso, razão da designação do primeiro espaço institucional criado para enfrentar o racismo estrutural da sociedade brasileira.

Aqui, vale a pena voltar atrás na fala de Weintraub na reunião do dia 22 de abril de 2020. Quando ele diz ser contra “povo indígena”, “povo cigano”, ele enuncia o ponto central do

47 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2020/09/01/secom-faz-propaganda-com-frase-de-bolsonaro- contra-obrigatoriedade-da-vacina.htm>

48 <https://www.youtube.com/watch?v=aNqAiyMxYRw>.

49 <https://youtu.be/v9gLHrP7RNw>

50 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49107737>

51 <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/6053-funai-e-ministerio-da-agricultura-discutem-gestao- fundiaria>

52 <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pfdc-recomenda-ao-incra-revogacao-de-resolucoes-usadas-para-desistencia- em-processos-de-desa>

governo Bolsonaro: como ele encarna o povo, este não pode ser representado de forma parcial, com fissuras de qualquer tipo. Ocorre que a estratégia das muitas lutas no processo constituinte que resultou na Constituição de 1988 foi no sentido da fraturação, ou seja, políticas de identidade e de recuperação de espaços, agentes e projetos que a totalização dominante até então tinha ocultado com sucesso.

Bolsonaro desmonta toda a capacidade de atuação da administração pública federal e a distorce quanto ao principal propósito constitucional: a instituição de políticas públicas voltadas a segmentos específicos da sociedade, historicamente tornados invisíveis e pauperizados. O assédio – moral e institucional – sobre os servidores que tentaram prosseguir atuando de acordo com as atribuições do cargo é absurdo.

O diretor do INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Ricardo Galvão, foi exonerado porque criticou o presidente Jair Bolsonaro, que acusou o órgão de mentir sobre os dados do desmatamento.<sup>53</sup> O fiscal responsável pela multa contra Bolsonaro, José Augusto Morelli, flagrado pescando ilegalmente numa reserva protegida no Rio de Janeiro, em 2012, foi exonerado em março de 2019 do cargo de chefe do Centro de Operações Aéreas da Divisão de Proteção do Ibama. O ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, e o presidente do Ibama, Eduardo Bim, exoneraram no dia 30 de abril de 2020 os dois chefes do setor do Ibama responsável pelas grandes operações de repressão a crimes ambientais no país, duas semanas depois da operação que ambos coordenaram a fim de fechar garimpos ilegais e impedir a disseminação do novo coronavírus em terras indígenas no sul do Pará.<sup>54</sup>

Também abundam episódios que demonstram ser Bolsonaro o detentor exclusivo de todo o conhecimento. Se alguma área técnica ousa fazer-lhe objeção, é sacrificada, como é o caso acima referido do INPE. No contexto da maior crise sanitária e

53 <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/exoneracao-de-diretor-do-inpe-e-publicada-no-diario-oficial.ghtml>

54 <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/04/30/ibama-exoneracoes-amazonia.htm>

econômica do País, é ele que prescreve medicamentos, decide sobre a vacina e descumpre ostensivamente recomendações para conter a disseminação do vírus. Em meio à pandemia, foram-se dois ministros: Henrique Mandetta,<sup>55</sup> demitido por não concordar com o afrouxamento do isolamento social, e Nelson Teich,<sup>56</sup> que saiu por igualmente discordar do presidente nesse mesmo aspecto e também quanto ao uso indiscriminado da cloroquina. No dia 25 de maio de 2020, saiu o Secretário Nacional de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde,<sup>57</sup> ponto focal do Brasil na OMS e responsável, desde o início da pandemia, pelo seu acompanhamento e pela avaliação das estratégias de enfrentamento. Mais uma vez, a razão foi a discordância de Bolsonaro.

A essa altura, os principais traços de totalitarismo apontados por Lefort estão presentes: Bolsonaro totaliza o povo, borrando a distinção constitutiva da democracia entre Estado e sociedade civil; ao postular um povo indistinto, sem fissuras, avança empírica e normativamente sobre a diversidade dos modos de vida existentes na sociedade nacional; desorganiza a administração pública e confunde o político com a gestão pública.

Certamente não é possível dizer que se tem atualmente um Estado totalitário, porque persistem nichos de institucionalidades em princípio imunes ao seu poder, como é o caso do Legislativo e do Judiciário. Mas como constituem o inimigo inicial, a inauguração da fronteira, são atacados com constância pela militância de Bolsonaro, em tons que mudam de acordo com necessidades circunstanciais.

O ex-presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia,<sup>58</sup> já teve contra si, apenas no Twitter e em somente dois dias, 238 mil perfis publicando 1,6 milhão postagens. No Facebook, o

55 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/16/mandetta-anuncia-em-rede-social-que-foi-demitido-do-ministerio-da-saude.ghtml>

56 <https://oglobo.globo.com/sociedade/saída-de-nelson-teich-do-ministerio-da-saude-repercute-negativamente-na-comunidade-medica-24429464>

57 <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/24/secretario-de-vigilancia-do-ministerio-da-saude-diz-que-deixara-o-cargo-na-segunda>

58 [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/18/interna\\_politica,845950/maia-sofre-maior-ataque-do-ano-nas-redes-sociais.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/18/interna_politica,845950/maia-sofre-maior-ataque-do-ano-nas-redes-sociais.shtml)

recordista foi o deputado Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), filho do presidente. O mote foi uma suposta intenção de Maia de dar um golpe em Jair Bolsonaro.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, decidiu, ainda em 2019, instaurar um inquérito para apurar atos de violência e de distorções da verdade contra os seus ministros, especialmente nas redes sociais. Mandados de busca e apreensão determinados no bojo deste inquérito geraram reações ainda mais violentas,<sup>59</sup> levando o próprio presidente da República a sugerir que “ordens absurdas não se cumprem” e a esbravejar: “acabou, porra!”<sup>60</sup> No dia 31 de maio de 2020, houve manifestações de apoiadores de Bolsonaro por todo o Brasil, contra o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, inclusive com alusão ao retorno do AI 5.<sup>61</sup> Chegou a existir um acampamento em Brasília de apoiadores do Bolsonaro autointitulado “300 do Brasil”, que admitiu ter armas em seu poder. Alguns deles saíram em manifestação contra o ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, com uma performance evocando a Ku Klux Klan, com os rostos cobertos e as tochas acesas.<sup>62</sup>

Se o Estado ainda não assumiu a forma totalitária, Bolsonaro avança, sem dúvida alguma, sobre a democracia e sobre a Constituição de 1988, em todo o seu conjunto e o faz aplicando o *assédio institucional como método de governo*.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar Bolsonaro pela ótica exclusiva do apoio popular coloca a todos refêns de sua própria estratégia. A possibilidade de manter o seu eleitorado inicial, e mesmo conquistar novos

---

59 <https://www.otempo.com.br/politica/investigados-por-fake-news-e-ataques-ao-stf-reagem-a-corte-e-miram-ministro-1>. 2342592

60 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/05/29/bolsonaro-ameaca-nao-cumprir-decisoes-do-stf.htm>

61 <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/ato-contra-o-stf-tem-bolsonaro-sem-mascara-e-alusao-ao-golpe-de-1964/>

62 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/31/grupo-300-protesto-supremo.htm>

adeptos, é resultado do emprego sistemático dos “significantes vazios” e dos “significantes flutuantes”, estes últimos, recorde-se, com a potencialidade discursiva de reposicionar constantemente a fronteira, os “amigos” e os “inimigos”.

O ex-juiz Sérgio Moro, emblema da operação Lava Jato e que virou seu ministro exatamente por essa razão, foi levado a exonerar-se sem abalo maior na popularidade do presidente. O mesmo se deu com a saída do Ministro Mandetta, avaliado como um quadro técnico na condução da pandemia. Ambos passaram para o campo inimigo sem impacto significativo na figura de Bolsonaro. Em data mais recente, o seu índice de aprovação elevou-se, aparentemente por conta do auxílio emergencial para garantir algum amparo econômico às famílias de baixa renda e de trabalho informal, mesmo em locais tradicionalmente conhecidos por votações em governos do PT.

A continuidade do governo Bolsonaro, sem o uso, pelas instituições, dos instrumentos constitucionais aptos a conter a escalada contra a democracia, como é o caso da responsabilização por crimes comuns e de responsabilidade, é um perigo atual e futuro. Sua persistência no cargo levará, se já não levou, à devastação da administração pública federal e do investimento feito para torná-la capaz de lidar com demandas múltiplas, até então desconhecidas do aparato estatal. Mas também é um sinal absolutamente equivocado e perigoso de que a democracia pode conviver com práticas totalitárias, e de que ele, ou outras pessoas com perfil semelhante, estão aptas a prosseguir no jogo eleitoral.

Também é preciso refletir sobre a necessidade da recuperação das ruas como o local privilegiado da luta política. As redes sociais suprimem dessa luta um componente que lhe é essencial: a proximidade dos corpos. Como lembra Judith Butler:<sup>63</sup>

*“Ninguém pode exigir uma mobilização ou assembleia livre sem mover-se e reunir-se junto com outras pessoas. Em segundo lugar, a praça e a rua não são apenas os suportes materiais*

63 BUTLER, Judith. Notes Toward a Performative Theory of Assembly. Cambridge: Harvard University Press, 2015, p. 290.



*da ação, mas sim parte de qualquer teoria de ação política e corporal que possamos propor.”*

É preciso, portanto, recuperar a vontade popular no seu sentido constitucional, que não é idêntica, nem unitária, mas sim uma vontade caracterizada pela aliança de corpos distintos e adjacentes.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo. **Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BALKIN, Jack. Constitutional Rot. In: SUSTEIN, Cass R. (ed.). **Can It Happen Here?: Authoritarianism in America**. New York: Harper Collins, 2018.

BOURDIEU, Pierre; PASCALIANAS, Meditações. Tradução de Sérgio Miceli. **Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.**

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution**. New York: Zone Books, 2015.

BUTLER, Judith. Problemas de gênero: feminismo e sub da identidade. **Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.**  
\_\_\_\_\_. **Notes toward a performative theory of assembly**. Harvard University Press, 2015.

CASTRO GÓMEZ, Santiago. **Revoluciones sin sujeto**. Slavoj Žižek y la crítica del historicismo posmoderno. Ciudad de México: Akal, 2015.

CAMPOS MELLO, Patrícia. **A Máquina do Ódio – notas de uma repórter sobre fake news e violência digital**. Companhia das Letras. Formato digital.

ECO, Umberto. **Cinco escritos morales**. Barcelona: Debolsillo, 2015.

NACIONAL, Tesouro. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015, 2020.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. *Assemble*, trad. Antonio J. Antón Fernández. Livro eletrônico: [www.akal.com](http://www.akal.com).

LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Fondo de cultura Económica, 2012.

LEFORT, Claude. A imagem do corpo e o totalitarismo. In: **A invenção democrática – os limites do totalitarismo**. Trad. Isabel Marva Loureiro. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MBEMBE, Achille. *Politiques de l'inimitié*. La Découverte, 2016.

RANCIÈRE, Jacques. *La mésentente: politique et philosophie*. Paris: Galilée, 1995.

STANLEY, Jason. “A democracia brasileira”. *Quatro cinco um*, ano 04, nº 33, 2020

WITTGENSTEIN, Ludwig et al. *Investigationes filosóficas*. México: UNAM, 1988.





# CAPÍTULO 02

---

## ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO E O PROCESSO DE DESCONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA E DO REPUBLICANISMO NO BRASIL DE BOLSONARO<sup>1</sup>

Frederico A. Barbosa da Silva  
José Celso Cardoso Jr  
Victória Evellyn C. M. Sousa

### RESUMO:

O assédio institucional, mormente em âmbito federal, é um fenômeno relativamente novo e perturbador na realidade política nacional, insidioso desde 2016 e mais presente sobre tudo desde 2019, com o início do governo Bolsonaro. Ele é aqui considerado novo em função da escala, método e funcionalidade inusitada que adquiriu recentemente, quando o assédio institucional tornou-se parte integrante das práticas cotidianas deste governo direcionadas à desconstrução do Estado.

O fenômeno possui as vertentes organizacional e moral, explicadas no texto, mas em ambos os casos, vem se caracterizando como forma dominante de relacionamento entre governo e

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem comentários e sugestões de Débora Verdi, Félix Lopez, Luseni Aquino, Roberto Pires, Tatiana Sandim e Monique Aguiar. Também agradecemos a José Carlos dos Santos e Victória Evellyn C. M. Sousa pelo trabalho de compilação e organização de dados e informações presentes neste texto, isentando a todos e todas pelos erros e omissões remanescentes.

administração, nas esferas da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Para explicitar o assédio institucional como prática sistemática de governo, oferecemos um conjunto de registros históricos fáticos e uma interpretação geral acerca do fenômeno. As evidências aqui analisadas foram extraídas do Assediômetro, instrumento criado em 2019 pela Afipea-Sindical, em parceria com demais entidades da ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável). A análise de centenas de casos de assédio institucional indica a existência de três movimentos discursivos característicos das práticas em curso atualmente, a saber: i) liberalismo econômico radical; ii) desconstrução deliberada das institucionalidades e organizações públicas; iii) gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo.

Portanto, para reverter tal quadro de desconstrução, há uma questão de extrema relevância a ser recuperada: 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 de desenvolvimento. Este processo requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos. A expansão e a consolidação dos direitos de cidadania devem, portanto, orientar os caminhos da republicanização e da democratização do Estado e da Sociedade em nosso país.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	127
2. O ASSÉDIO INSTITUCIONAL É UM MÉTODO DE GOVERNO: DEFINIÇÃO E DIMENSIONAMENTO GERAL	129
3. PORQUE FALAR DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL: A DESCONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA E DO REPUBLICANISMO	137
4. OS CONTEXTOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO DA AÇÃO PÚBLICA	141
5. O ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO AÇÃO POLÍTICA	144
6. SITUAÇÕES DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	149
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS	157

## 1. INTRODUÇÃO

O mais difícil nessa introdução talvez seja evitar adjetivações apressadas. Os governos e as políticas públicas institucionalizadas devem ser objeto de avaliação cuidadosa, ou seja, não devem ser nem enaltecidos nem atacados por não corresponderem às 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 para a ação. Discursos públicos na política, portanto, são objeto de controvérsias e críticas públicas, são reveladores das opções e orientações valorativas, e servem, portanto, como marcadores de atos e da história de cada período governativo.

A política democrática é o espaço deliberativo sobre valores antagônicos e é interdependente aos valores das instituições republicanas. Há uma ética de respeito e contenção discursiva diante de posições antagônicas legítimas. Portanto, para além de registrar as diferenças entre os discursos das lideranças políticas (já que é habitual dizer que elas falam para as bases e agem para todos), é necessário enfatizar que as políticas públicas remetem também às instituições, sua base normativa, legalidade, valores e objetivos comuns, bem como ao funcionamento técnico rotineiro.

Nesse cenário, a separação de dimensões interdependentes, isto é, o que as lideranças políticas dizem e o que as instituições fazem de fato, parece-nos uma possibilidade analítica e até estratégica. Entretanto, na atualidade política brasileira, tal separação é arriscada porque pode encobrir dimensões importantes da dinâmica pública e simular uma normalidade onde ela não mais existe, visto que o que tem sido dito não raro assume a forma de sinalizações, ameaças e censuras nada típicas dos valores republicanos tradicionais.

Assim sendo, é uma das facetas do *assédio institucional* que, a partir de sua dimensão discursiva, cause impactos no *funcionamento real e normal* das instituições. Na verdade, o *assédio como método de governo* revela a coerência entre o que dizem as lideranças políticas que o praticam, mesmo que julgemos as falas desconectadas e sem sentido, e suas consequências institucionais.

Portanto, é para tentar desnudar tais processos ambivalentes



que este capítulo 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 ASSÉDIO INSTITUCIONAL É UM MÉTODO DE GOVERNO: DEFINIÇÃO E DIMENSIONAMENTO GERAL

As transformações institucionais recentes no Brasil – vale dizer, desde o golpe de 2016 – 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 oposicionistas 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 estrangidas 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 – ou *liberal-autoritário* – 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 e do desenvolvimento, ao rebaixar expectativas de participação social, distributividades e proteção das condições institucionais que garantam maior e melhor qualidade de vida.<sup>2</sup>

Intimamente relacionado com os processos acima narrados, de reversão e inversão do Estado republicano e democrático de direito, o assédio institucional no setor público brasileiro é um fenômeno perturbador no cenário corrente. Ele possui uma vertente organizacional e outra moral. Em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre governos e administração nas diferentes esferas de poder federativo.

Ele se desdobra, na relação administrativa, entre chefias e subordinados, caracterizando, neste caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.<sup>3</sup> Mas diferentemente do assédio moral tradicional, 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, que têm como objetivo final impactar negativamente o funcionamento normal das organizações e respectivas políticas públicas em que o assédio se insere.

2 Cardoso Jr. (2021) destaca algumas características de desconstrução do Estado Brasileiro, caracterizado por ataques 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 nefasta 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 no setor público, 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 em 2019 conformavam o chamado Plano Mais Brasil, além da PEC 32/2020 que versa sobre a reforma administrativa).

3 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.

O servidor ou a servidora pública alvo do assédio moral institucional não é escolhido por questões pessoais. Normalmente, o cargo que ocupa é que é o determinante do assédio sofrido. Como recentemente vimos no caso da autorização fornecida pela Anvisa para vacinação infantil contra Covid-19 e a subsequente declaração pública do Presidente da República sobre sua intenção de divulgar o nome dos técnicos e técnicas favoráveis à liberação para que a sociedade soubesse quem eram os responsáveis.<sup>4</sup> Ou seja, o seu efeito é institucional, ainda que servidores sejam direta e pessoalmente atingidos. Por isso é que o assédio institucional de natureza moral tem como consequência diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, logo, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas.

Já 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 cuja finalidade primeira é colocar em xeque a própria instituição. Esta prática também 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 e preconceituosas declarações do próprio Presidente da República e alguns dos seus principais ministros e ex-ministros, nomeadamente: Paulo Guedes (Economia), Damares Alves (Família e Direitos Humanos), Ricardo Sales (Meio Ambiente), Abraham Weintraub (Educação), Ernesto Araújo (Relações Exteriores) etc, acerca dos supostos “parasitismo” e “esquerdismo” inerentes aos servidores públicos, funcionários sob comando

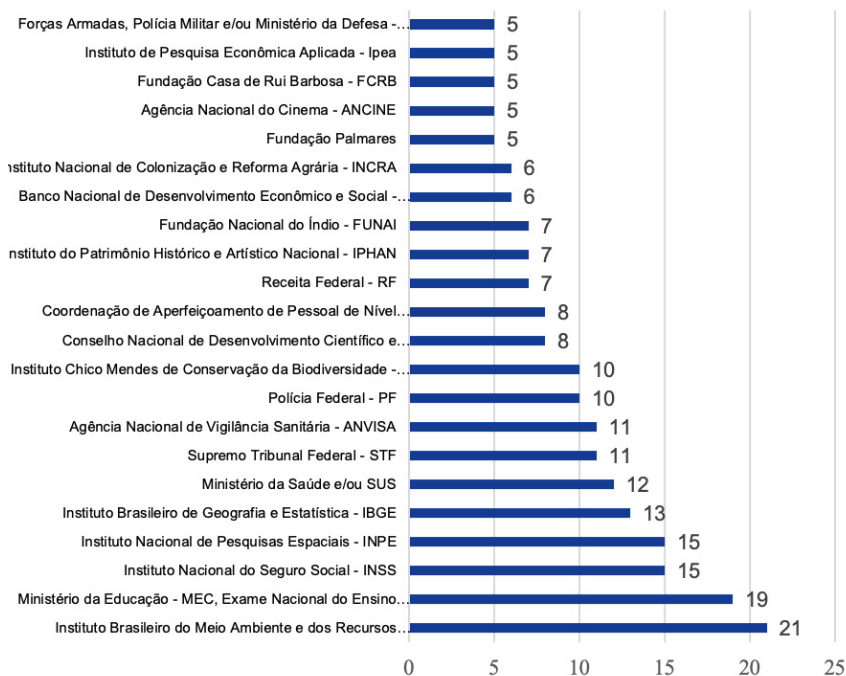
---

<sup>4</sup> Bolsonaro diz que decisão de vacinar crianças contra Covid cabe às famílias. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/bolsonaro-diz-que-decisao-de-vacinar-criancas-contr-a-covid-cabe-as-familias/>

do Estado, mas a serviço da sociedade brasileira, incluindo os próprios detratores. Outros exemplos, vários deles tratados ao longo dos demais capítulos deste livro, incluem declarações e atos normativos que tanto questionam a legitimidade ou finalidade de determinadas organizações públicas (tais como IBGE, IPHAN, IBAMA, FUNAI etc.), como atacam ou desvirtuam procedimentos administrativos e práticas cotidianas de gestão até então consideradas necessárias ao funcionamento normal ou adequado das mesmas.

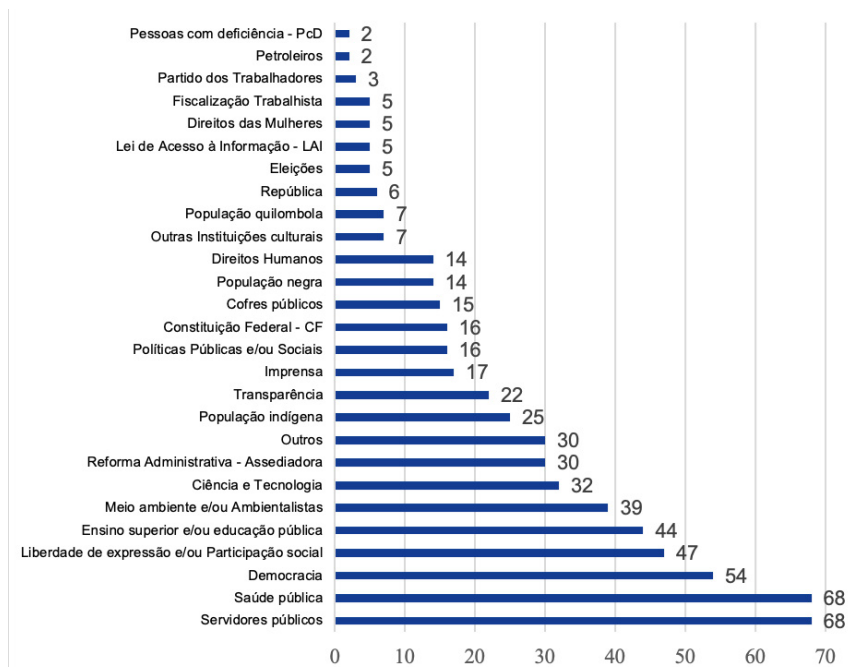
Indo além, é preciso dizer que se o assédio institucional não é um fenômeno novo dentro do setor público brasileiro, por outro lado, ganhou *escala, método e funcionalidade* inusitadas com o advento do governo Bolsonaro. Neste sentido, o assédio institucional é parte integrante das práticas cotidianas deste governo, direcionadas à *desconstrução do Estado*. Por esta razão, 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.

## GRÁFICO 1: CASOS RECORRENTES DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO ÓRGÃOS SINGULARES ASSEDIADOS



FONTE: IMPRENSA BRASILEIRA E REDES SOCIAIS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

## GRÁFICO 2: CASOS RECORRENTES DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO REPÚBLICA E DEMOCRACIA.<sup>5</sup>



FONTE: IMPRENSA BRASILEIRA E REDES SOCIAIS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

<sup>5</sup> Dados coletados até 22 de fevereiro de 2022. A categoria “outros” envolve situações tais como: ministérios, 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.

### BOX 1: NOTA METODOLÓGICA

Este levantamento de dados para o Assediômetro é fruto de uma aliança entre a coalizão Arca (Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), que reúne entidades representativas de cerca de 100 mil servidores da União, e a Afipea-Sindical, Associação dos Servidores do Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Sendo o assédio institucional esse fenômeno insidioso no interior do setor público brasileiro, com formas de manifestações diversas, com 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, e depois por meio do Assediômetro (<https://arcadesenvolvimento.org/assediometro/>), um conjunto – representativo, mas não exaustivo – de casos recentes que visam à montagem de um acervo de 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.

Os dados vem sendo coletados desde setembro de 2018, seguindo um método de busca ativa de casos de assédio institucional divulgados ou relatados por veículos da imprensa, mídias sociais e entidades associativas ou sindicais 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 “república”, “democracia”, “instituições” ou o coletivo de “servidores públicos”, ou específicos, tais como as diversas organizações públicas listadas no acervo.

Em ambos os gráficos apresentados neste capítulo, 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. Os gráficos 1 e 2 são, portanto, fotografias relativas ao número de casos registrados, no caso deste texto, até o dia 22/02/2022.

Fonte e Elaboração dos autores.

No interior do setor público, tudo somado, assédio organizacional e assédio moral estão correlacionados, caracterizando o que aqui chamamos, de modo mais amplo, de *assédio institucional no setor público*. Em suma, espera-se que em condições de normalidade republicana e democrática, as regras jurídicas regulem as relações conflituosas e transformem 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.

Mas quando tal normalidade institucional é rompida, o assédio institucional irrompe, primeiro, como dificuldade de negociar – legitimamente – ideias, valores, projetos sociais e institucionais, comportamentos e linhas de ação, desdobrando-se em processos de negação e destruição da legitimidade do oponente político. Talvez, o problema central, se considerarmos o contexto valorativo de princípios republicano e democrático sugeridos, no caso brasileiro, pela CF-1988, seja exatamente a destruição das possibilidades de construção de sujeitos, atores sociais, em suma, da própria normalidade ou segurança relativa ao funcionamento das instituições que têm estruturas e objetivos delimitados, jurídica e politicamente.

Desta maneira, se o assédio moral é estudado há muito tempo, pelo mundo do trabalho, e é objeto de alguma regulação jurídica, o assédio institucional, por sua vez, da forma como aqui foi exposto, ainda é objeto de pouco interesse analítico e interpretativo. Como existe uma separação 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 expressos na Carta Magna. Essas relações têm que ser constantemente reinterpretadas e revalidadas, sendo que os limites nem sempre estão positivados ou visibilizados nos códigos estabelecidos, exigindo a mobilização de múltiplos valores e atores políticos e suas perspectivas morais.

É então com o objetivo de organizar a reflexão a respeito do assédio institucional que as seções seguintes se dedicarão a tecer considerações teóricas, discutindo sumariamente alguns exemplos e propondo uma interpretação geral a respeito do fenômeno.



### 3. PORQUE FALAR DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL: A DESCONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA E DO REPUBLICANISMO NO BRASIL

É natural, em sociedades 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 Constituição Federal de 1988, é – ou, pelo menos, esperava-se que fosse – o Estado Republicano e Democrático de Direito, onde os direitos individuais, coletivos e sociais são seus elementos constitutivos básicos.

Para que *república*<sup>6</sup> e *democracia*<sup>7</sup> existam, devem existir recursos e instituições que, ausentes, significariam a ausência das próprias instituições da modernidade (Dahl, 2012: pg. 276-277).<sup>8</sup> De fato, os direitos sociais, ou os direitos fundamentais, encontram na ação pública ativa suas garantias de materialização. A participação social em seus processos decisórios e até mesmo na implementação das políticas potencializa o desenvolvimento de capacidades sociais e estatais para a ação autodeterminada e moralmente responsável.

Dito de outra forma, os direitos, bens e interesses substantivos

---

6 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.”

7 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.”

8 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.”

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 norte-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 conhecido 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 *familístico* de proteção social, muito presente na Europa meridional e 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 em direção dos objetivos de produzir prestações e proteções públicas em sentido forte no que se refere aos direitos e à dignidade humana.

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 conceber meios mais ou menos institucionalizados para mediá-los. Do contrário, o funcionamento institucional em baixa intensidade (subfinanciamento, desmotivação, desmobilização e fragilização das capacidades para o atingimento dos objetivos públicos) coloca em questão a própria ideia de democracia. Nesse sentido, é difícil reconhecer a legitimidade da instrumentalização das instituições para objetivos e interesses outros ou ocultos, unilaterais, particularistas 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 investidura 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, constrangimentos, 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, portanto, que atores políticos e instituições envolvidas em ações públicas ordenadas pelos valores, princípios e diretrizes acima definidos como republicanos e democráticos, tendam a resistir e a negar legitimidades a comportamentos aleatórios, injustificados, ameaçadores, unilaterais e até mesmo incoerentes, a ponto de desorganizar as condições normais da ação estatal na direção de objetivos sedimentados e definidos 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 e à cidadania plena.

Antes de seguir com a descrição dos fatos que dão conteúdos empíricos aos fenômenos políticos no Brasil contemporâneo, adicionamos 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 é nem de perto unívoco, 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.

#### 4. OS CONTEXTOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO DA AÇÃO PÚBLICA

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.<sup>9</sup> 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 especificidades.

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 considerados. 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.<sup>10</sup>

O conjunto complexo de áreas de desenvolvimento institucional coloca em questão a noção de bem comum e a mediação de valores, talvez esse seja o principal papel das Constituições e seus 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 complexos 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

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

10 Nessa última, desenvolvem-se não apenas as formas de vida comunitária tradicionais, mas as atividades artísticas, as artes do espetáculo vivo, as escritas, o audiovisual, as comunicações e as TIC's.

estereótipos, prejudgamentos e mal-entendidos, ou seja, violência simbólica. É nesse contexto que se fazem escolhas sobre formas de organização das instituições políticas.

A *república* é, neste sentido, 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 entre políticas públicas e particularistas, no domínio da lei e em procedimentos formais universais aos quais a coletividade deu consentimento. Ou como afirmou Hannah Arendt (1972), 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.<sup>11</sup>

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 política mobiliza recursos simbólicos e materiais para resolver problemas públicos, por definição coletivos.

Em síntese, 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

---

<sup>11</sup> Arendt, H. Crises of the Republic, A Haverst Book (Harcourt Brace & Company), 1972, p. 139.

percepção e dos termos das soluções possíveis em jogo, sejam elas respostas formuladas para questões nacionais, sociais, setoriais e transversais. Ademais, o processo de mediação na democracia exige reconhecimento da legitimidade de atores institucionais e de suas experiências acumuladas, mas também de atores 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 outros 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 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, como 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 restritiva dos valores e da ética.<sup>12</sup> Igualdade, bem-estar social, proteção, mercado, eficiência, equidade, criatividade etc. são valores que associam, simbolicamente, as diferentes políticas, mesmo que mobilizem diferentes instrumentos e produzam efeitos contraditórios.<sup>13</sup>

## 5 .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

<sup>12</sup> Sen, A. Sobre a ética e economia, Companhia das Letras, SP, 1999.

<sup>13</sup> Walzer, M. Esferas da Justiça - uma defesa do pluralismo e da igualdade, Editora Martins Fontes, SP, 2003.



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, nesses casos, 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*.

O seu conteúdo político nesse caso é claro: não se trata mais de suscitar o enfrentamento 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 inteiramente 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 e colonização.

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

Como já dissemos antes, deve-se levar a sério as ideias e valores políticos alternativos. Todavia, a interpretação dessas configurações de ideias e valores 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 a seletividade aparente, ao governo constituído, mas às deficiências de qualquer processo decisório, e sobretudo, mais evidentes em contextos democráticos.

Todavia, a desconstrução de direitos, os erros sequenciais de administração e as dificuldades de coordenação propositiva de ações de governo, inclusive para deliberação de agendas de políticas públicas, denotam 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.<sup>14</sup>

É bem verdade que esse conjunto de proposições, aparentemente incoerentes, também deve ser levado a sério. Entretanto, na medida que o governo foi avançando, foi possível reconstruir o sentido geral das suas ações, como veremos a seguir. Argumentos de: i) *mercadorização* de bens e serviços públicos, ii) *minimização* do peso e papel dos direitos sociais, iii) *flexibilização* de direitos

<sup>14</sup> 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 e contra a diversidade cultural. 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, rentistas do Estado e liberais mais radicais, e visa 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 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.

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.<sup>15</sup>

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 ou simplesmente diversionistas, têm uma gramática de desmobilização técnica, política e institucional que cumpre papel central na estratégia do assédio institucional e do desmonte do Estado e da própria CF-1988.

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 de governo.

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

Tudo somado, o governo Bolsonaro se caracteriza pela *desmaterialização* da política. Atua fundamentalmente em uma frente de diversionismo político, que chamaremos de guerra

---

<sup>15</sup> 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.

cultural. Sua disposição em relação às políticas públicas é a da 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 liberal mais reducionista. A ideia generalizante de mercado dá a tônica, não existindo *problemas* quando esses não podem ser agrupados em classificações econômicas gerais, isto é, reinam 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.

Esse o cerne do assédio institucional como ação política, cujos exemplos passamos a sintetizar abaixo.

## 6. SITUAÇÕES DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Conhecemos a precarização do trabalho nos anos recentes, inclusive com apoio legal, os esforços por minar a participação social em geral, e das mulheres em específico, no espaço público, a negação do direito à cidade, do acesso à cultura, a degradação celerê do meio ambiente, de regressões no 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 pretensões abrangentes. Dessa forma, o ano de 2016 é um marco. Neste período, o pêndulo da política aponta para um híbrido entre Estado modesto, austeridade fiscal como horizonte-limite para as políticas públicas e flexibilização/regressão 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 precoces, 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 efetivamente desestabilizado os serviços públicos, fragilizando de forma drástica as capacidades estatais.

Reconhecemos as ambiguidades e sabemos que tudo é feito, retoricamente, 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 convergentes, quais sejam:

um *liberalismo econômico radical ou fundamentalista*, que preconiza a desconstrução das instituições públicas e acusa a ineficiência e o corporativismo da administração em nome do discurso da austeridade fiscal;

a *desconstrução deliberada das institucionalidades e das organizações* públicas por embaralhamento, por meio de dois movimentos de ocupação: a) a redistribuição, fragmentação e ressignificação de competências institucionais; e b) a 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) aniquilada.

Exemplificamos as três formas de ação por meio do quadro 1, não exaustivo, apenas à guisa de ilustração.

**QUADRO 1: ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO AÇÃO POLÍTICA.**

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (desorganização institucional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
<b>IBAMA ICMBIO</b>	Meio ambiente como recurso reductível 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 infralegisais ao arripio da discussão pública. Preenchimento de cargos sem respeito ao perfil técnico e experiência para a atuação nas divisões técnico-ambientais. Retaliação às operações relacionadas a crimes ambientais e consequente insegurança às equipes em campo.	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. Uso de trabalho remoto sem adequação às capacidades dos trabalhadores e limitações exigidas pela legislação trabalhista.
<b>FUNDO AMAZÔNIA</b>	-	Paralisação que resultou em não recebimento de investimentos que poderiam ser utilizados na preservação da floresta. Extinção do comitê gestor do Fundo.	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.
<b>INSS</b>	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.	-

ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO BRASIL:  
 AVANÇO DO AUTORITARISMO E DESCONSTRUÇÃO DO ESTADO

<b>SUS</b>	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.
<b>IBGE</b>	Corte no orçamento para a realização do Censo 2020.	Delegação de responsabilidades que não constam de sua missão institucional.	Divulgação de informações falsas atribuídas à instituição. Descrédibilização de pesquisas e indicadores da instituição.
<b>FIOCRUZ</b>	-	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.
<b>INCRA</b>	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.
<b>BNDDES</b>	-	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 à credibilidade da estatal.



ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO E O PROCESSO DE DESCONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA E DO REPUBLICANISMO NO BRASIL DE BOLSONARO

<b>CNPQ CAPES</b>	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. Cortes e mudanças no sistema para concessão de bolsas de pesquisa. Administração por parte de críticos e oponentes.	Críticas levianas ao fomento e ao papel das ciências humanas no processo de produção de conhecimento.
<b>INPE</b>	-	Exoneração do diretor e remanejamento de coordenadora por divulgarem dados técnicos de forma rotineira, mas em discordância com as opiniões políticas do governo central. Esvaziamento do papel institucional. Mudanças na estrutura da gestão que contradizem o regimento interno.	Contestação e desqualificação de dados da instituição.
<b>INEP</b>	-	Instabilidade institucional decorrente do comportamento aleatório e desinformado com relação a procedimentos e políticas consolidadas por parte dos dirigentes.	Ataques sistemáticos às rotinas e procedimentos que garantem a credibilidade da atuação da instituição.

ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO BRASIL:  
 AVANÇO DO AUTORITARISMO E DESCONSTRUÇÃO DO ESTADO

<b>FINEP</b>	Tentativa de limitação da produção científica e financiamento de projetos às pesquisas aplicadas, que proporcionam lucros imediatos.	Criação de ambiente de insegurança jurídica e distanciamento de uma lógica que prioriza projetos de Estado para a área de Ciência e Tecnologia. Tentativa de desqualificação da missão do órgão com propostas de remanejamento de atribuições e junção à outras instituições.	
<b>SETOR CULTURAL</b>	Associação da cultura com turismo. Cultura como mercado de bens. Uso de bens históricos e ambientais para trazer recursos por meio de turismo colocando o valor cultural em risco.	Desmembramento de funções e redução de recursos. Administração por parte de críticos, oponentes ou conflitos de interesses. Reformas infralegais sem discussão pública para as simplificações de normas relativas à proteção do patrimônio natural, histórico e cultural. Orientação crítica à gestão institucional, incluindo no caso da FCP, publicações com relativização de temas como escravidão e racismo no Brasil. Ainda na FCP houve destratação pública do movimento negro em contradição com as atribuições institucionais.	Ataque aos artistas. Ataque aos princípios da diversidade e interculturalidade aos quais o Brasil já aderiu internacionalmente. Resignificação e redução do escopo das políticas públicas do setor cultural. Reprodução de discursos que afastam e discriminam minorias políticas e exaltam valores antidemocráticos. Publicação de textos contra Zumbi dos Palmares pela instituição.
<b>ANCINE</b>	<b>Paralisação</b> das políticas e não execução de recursos vinculados ao orçamento para fundo do audiovisual.	Afastamento de práticas de consulta e escuta dos agentes do cinema e do audiovisual.	Ameaça de privatização ou extinção caso não aceite "filtros" ideológicos.

<b>FUNAI</b>	Recursos de territórios indígenas a serem explorados comercialmente.	Tentativas de transferência da fundação para órgãos que têm funções que colidem com interesses dos povos indígenas. Redução de recursos institucionais.	Crítica aos direitos indígenas constitucionalizados. Proposição de políticas integracionistas. Ataque aos povos indígenas e a seus modos de vida. Administração institucional por adversários políticos. Restrições fiscais e ataque aos servidores.
<b>SERPRO DATAPREV</b>	Inclusão no programa de privatizações.	Fechamento de unidades.	Discurso de que os serviços têm preços muito altos sem levantamento de quanto custam os mesmos serviços em empresas privadas.

FONTE: AFÍPEA-SINDICAL: [HTTP://AFÍPEASINDICAL.ORG.BR/ASSEDIO-INSTITUCIONAL-NO-SETOR-PUBLICO/](http://afipeasindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/) E ASSEDIÔMETRO/ARCA. ELABORAÇÃO DOS AUTORES.

Que o governo Bolsonaro não disponha de quadros, capacidades ou sensibilidade social para governar o Brasil, já é algo público e notório. A novidade é que agora, as práticas de assédio institucional (organizacional e moral) têm apoio social, empresarial e midiático explícito e expressivo, 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 de tendências mais autoritárias.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rapidez e o vigor do processo político e econômico, associado ao apoio de setores importantes da mídia e do empresariado aos fenômenos 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.

O discurso da austeridade fiscal se constitui numa armadilha, mas o alinhamento decorrente das dependências estruturais agrupa forças políticas e limita a capacidade 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, reforçando ou impedindo sua ação coletiva ordenada. O esforço para separar projeto político e econômico das práticas de violência real e 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 a ser recuperada 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 fundamental 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 redemocratização 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

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.

BERCOVICI, G. e MASSONETTO, L. F. **A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Coimbra: Boletim de Ciências Econômicas, 2006.

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**. In: Costa, Maria Alice (org.). *Qual o Caminho do Brasil? Instituições, cultura e política no século XXI*. Curitiba: Appris, 2021.

CARDOSO JR., J. C. (org.). **Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo**. Brasília: Afipea-Sindical, 2021.

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 SUSTENTÁVEL). Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. / J. Celso Cardoso Jr. et ali. Brasília: Afipea, 2019.

CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2013.

DAHL, R. **A Democracia e seus Críticos**, Editora Martins Fontes, SP, 2012. pp. 254

DELGADO, G. **CF 30 anos: finanças públicas sob o enfoque distributivo.** In: CARDOSO JR., J. C. (org.) 30 anos da Constituição Federal Brasileira: notas para um obituário precoce (1988/2018). Brasília: Afipea-Sindical, 2018.

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.





# CAPÍTULO 03

---

## REFLEXÕES SOBRE A TRADIÇÃO AUTORITÁRIA BRASILEIRA E A DESDEMOCRATIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

Bruna Santos; Bruna Eduarda Rocha; Felipe Freitas;  
Elaine Gomes; Isabella de Souza Teixeira;  
Julia Palmeira; Juliana Vieira dos Santos;  
Lucas Moraes Santos

### RESUMO:

A violência e o autoritarismo marcam profundamente a sociedade brasileira. A despeito dos significativos esforços por parte da sociedade civil organizada no sentido de constituir um espaço público democrático, capaz de alterar trajetórias autoritárias e de constituir instituições públicas e cidadãs, o Brasil experimentou longos regimes ditatoriais, manteve traços da larga tradição colonial e conservou as marcas do escravismo e do patrimonialismo patriarcal.

Sem aprofundar as opções políticas republicanas e democráticas, e aderindo a transições incompletas e superficiais, o Brasil foi acumulando ao longo do tempo sucessivas pactuações entre as elites nacionais e afastando as opções de transformação social e de reformas significativas em suas instituições. Formou-se um país caracterizado por uma acentuada distância entre a direção política e as maiorias sociais e por uma série de obstáculos ao efetivo e pleno exercício da cidadania política e social.

A emergência de grupos de extrema direita revitalizados a partir da mobilização pelo impeachment da presidenta Dilma

Rousseff, em 2016, e a posterior eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, radicalizou estes traços autoritários, característicos da sociedade brasileira, e recolocou em pauta acelerados processos de *desdemocratização*, existentes já na promulgação da Constituição em 1988.

No presente capítulo, buscamos analisar o recente processo de “*desdemocratização*” que tem atravessado parte das instituições republicanas, além de apresentar projeções acerca do futuro do estado democrático de direito no país e elencar desafios para o exercício da cidadania. A partir de um sintético resgate do contexto político-social brasileiro, buscamos neste texto enfatizar as bases da desigualdade social que precede o contexto atual e, ao mesmo tempo, sublinhar as peculiaridades do processo atual de fragilização das instituições democráticas, ressaltando experiências de *litigância estratégica* em casos de violação de direitos e destacando os aprendizados vividos no trabalho da Rede Liberdade entre 2019 e 2021.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	163
2. O PAPEL DO RACISMO NA CONFORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA	167
3. CONTEXTO DE RECENTE DEMOCRATIZAÇÃO INCOMPLETA E FRÁGIL	170
4. A DESDEMOCRATIZAÇÃO NA ERA BOLSONARO	175
5. VIOLÊNCIA ESTRUTURAL	188
6. PARA ONDE VAMOS?	192
REFERÊNCIAS	194

## 1. INTRODUÇÃO

A violência e o autoritarismo marcam profundamente a sociedade brasileira. Apesar dos significativos esforços por parte da sociedade civil organizada no sentido de constituir um espaço público democrático, capaz de alterar trajetórias autoritárias e de constituir instituições públicas e cidadãs, o Brasil experimentou longos regimes ditatoriais, manteve traços da larga tradição colonial e conservou as marcas do escravismo e do patrimonialismo patriarcal.

Sem aprofundar as opções políticas republicanas e democráticas, e aderindo a transições incompletas e superficiais, o Brasil foi acumulando ao longo do tempo sucessivas pactuações

entre as elites nacionais e afastando as opções de transformação social e de reformas significativas em suas instituições. Formou-se um país caracterizado por uma acentuada distância entre a direção política e as maiorias sociais e por uma série de obstáculos ao efetivo e pleno exercício da cidadania política e social.

A persistência do racismo como parte da estrutura social do país, as expressivas taxas de letalidade responsáveis pela morte de centenas de jovens negros do sexo masculino por disparos de arma de fogo e a abissal desigualdade de renda e acesso a direitos ilustram a profundidade com que a violência e o autoritarismo marcam e estruturam as instituições e práticas sociais no Brasil. Tratam-se de características profundas que, ao mesmo tempo, moldam o padrão de relacionamento das elites políticas e econômicas, baseado em contatos de compadrio e troca de favores, e se reproduzem no conjunto da sociedade por meio da naturalização de persistentes taxas de exclusão e desigualdade econômica e social.

Em resumo, a violência não é percebida ali mesmo onde se origina e ali mesmo onde se define como violência propriamente dita, com a prática e a ideia de reduzir pessoas à condição de coisa, de violar interior e exteriormente o ser de alguém, de perpetuar relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural. Mais do que isso, a sociedade não percebe que as próprias explicações oferecidas são violentas porque está cega para o lugar efetivo da produção da violência, que é a própria estrutura da sociedade brasileira. Dessa maneira, diversos elementos cotidianos da sociedade brasileira, como as desigualdades econômicas, sociais e culturais, as exclusões econômicas, políticas e sociais, a corrupção como forma de funcionamento das instituições, o racismo, o sexismo, a intolerância religiosa, sexual e política, não são considerados formas de violência, isto é, a sociedade brasileira não é percebida como estruturalmente violenta e a violência aparece como um fato esporádico de superfície.

Como país, o Brasil especializou-se em se auto representar

como ordeiro, pacífico e cordial e, ao mesmo tempo, manter padrões assimétricos de acesso a bens e serviços públicos. No país, a ideia de cidadania foi sendo mediada por obstáculos relativos à classe, raça, gênero e origem social, produzindo uma contradição entre as promessas democratizantes e a realidade profundamente desigual.

O sistema de justiça é também uma arena ilustrativa destas profundas assimetrias. Formadas majoritariamente por integrantes dos altos estratos sociais e econômicos, as carreiras jurídicas notabilizaram-se como espaço de reprodução de privilégios e vantagens sociais, afastando-se muitas vezes do ideal democrático de um espaço aberto a todos e todas, segundo critérios de igualdade e mérito. Manteve-se nestes campos forte endogenia com prevalência dos mesmos grupos políticos, familiares e sociais e baixa abertura à diversidade e à inovação.

A emergência de grupos de extrema direita revitalizados a partir da mobilização pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e a posterior eleição de Bolsonaro, em 2018, radicalizou estes traços autoritários, característicos da sociedade brasileira, e recolocou em pauta acelerados processos de *desdemocratização*, existentes já na promulgação da Constituição em 1988.

A chegada de Bolsonaro ao poder deu destaque às ideias – sempre latentes no imaginário social brasileiro – que se opuseram à pactuação política celebrada durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987 – 1988) e restaurou o ideário de grupos contrários à Constituição para tentar interromper processos de alargamento da ordem democrática e de consolidação do espaço público plural e da sociedade civil mobilizada. Neste sentido, o governo Bolsonaro potencializou movimentos de ruptura institucional e deu ênfase a um projeto político de desarticulação dos direitos humanos e das garantias individuais, associando interesses corporativos, discursos de ódio e práticas de fisiologismo político.

No presente capítulo, buscamos analisar o recente processo de “*desdemocratização*” que tem atravessado parte das instituições

republicanas, além de apresentar projeções acerca do futuro do estado democrático de direito no país e elencar desafios para o exercício da cidadania. A partir de um sintético resgate do contexto político-social brasileiro, buscamos neste texto enfatizar as bases da desigualdade social que precede o contexto atual e, ao mesmo tempo, sublinhar as peculiaridades do processo atual de fragilização das instituições democráticas, ressaltando experiências de *litigância estratégica* em casos de violação de direitos e destacando os aprendizados vividos no trabalho da Rede Liberdade entre 2019 e 2021.

Na primeira parte do artigo abordaremos sumariamente questões relativas ao racismo estrutural, concentração de riqueza, desigualdade social e patrimonialismo, bem como a instabilidade das instituições democráticas, apenas como contexto do que virá em seguida. Nesta seção buscamos refletir sobre como essa instabilidade atual do modelo político brasileiro ilustra características profundas da nossa formação social e evidencia processos de violência e autoritarismo próprios da história do país.

Na segunda parte do texto, descreveremos os níveis de “*desdemocratização*” em curso a partir da chegada ao poder de Jair Bolsonaro, propondo um modelo analítico para compreender o processo de esvaziamento do pacto realizado na Constituição de 1988. Para tanto, detalhamos processos - dos quais o assédio institucional enfatizado nesse livro faz parte - de corrosão das instituições, esvaziamento das políticas públicas de bem-estar social e reformas legislativas ultraliberais ocorridos nos últimos anos. A proposta do texto é demonstrar, a partir de casos concretos, como esse discurso agressivo contrário a direitos humanos está se enraizando nas instituições, produzindo esse cenário de “*desdemocratização*” em cinco níveis interconectados e progressivos.

Por fim, buscamos traçar algumas possibilidades para o enfrentamento ao autoritarismo, acentuando riscos e possibilidades para o acionamento do Poder Judiciário e para

o processo de reconstrução das instituições republicanas e dos seus conteúdos, práticas e objetivos democráticos.

## 2. O PAPEL DO RACISMO NA CONFORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

As lentes interpretativas acerca do período escravocrata têm sido capazes de blindar processos de correção e reparação históricas. O desenho do corpo social brasileiro foi cultivado a partir de um *ethos* civilizatório fundado no mito da democracia racial.

Os pressupostos ilusórios, porém intencionais, da miscigenação e do pluralismo inclusivo criaram e continuam criando condições para a perpetuação de uma estrutura perversa e desigual, da qual o racismo é a liga e a base de sustentação. As hierarquizações sociais são condicionadas por uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial a que pertencem.<sup>1</sup>

Enquanto fenômeno estrutural e sistemático, o racismo influencia os usos, modos, códigos, normas e valores pelos quais a sociedade se organiza, bem como influi nas formas de distribuição de poder. A partir disso, a democracia se sustenta em bases assimétricas de poder, nas quais proliferam formas estruturalmente delineadas de distribuição desigual de recursos e de violências praticadas a partir de parâmetros raciais.

A produção sistemática de *racializações* conformam o sentido de humanidade, o que resulta na deformação das formas de elaboração de sentidos acerca da cidadania e da democracia. O racismo subverte os processos de estruturação do próprio corpo social, categorizando os indivíduos dentro de uma escala de humanidade, ou como Fanon<sup>2</sup> adverte, daquele que está na

1 ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019

2 FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

zona do ser e do não ser. Isso, irremediavelmente, compromete os ideais de liberdade, igualdade, justiça e equidade, assim como a própria construção do sistema democrático.

Se o racismo estruturou classificações, também construiu mecanismos simbólicos e materiais para viabilizar ou inviabilizar o acesso dos indivíduos aos espaços públicos e de poder. Esse contexto condicionou e retroalimentou formas de intangibilidade da vida, construindo projetos de desigualdades, sejam estas econômicas, sociais, políticas ou culturais.

Ao assumir o *mito da democracia racial* como o elemento fundante do projeto democrático, o país permitiu, de um lado, a manutenção dos privilégios de uma determinada elite, e de outro, subverteu o próprio conteúdo da democracia, pois estrangulou a participação social do povo negro.

A articulação entre o *racismo* e a *colonialidade*<sup>3</sup> desempenha um papel central na sustentação do Estado Democrático de Direito por ter criado condições para conformação de estruturas sistemáticas de violações de direitos e limitação de acesso a bens simbólicos e materiais para o povo negro. As hierarquizações de humanidade e raciais possuem impacto na determinação de projetos de organização política, social, econômica, jurídica e cultural, propiciando o acesso a garantias e direitos fundamentais à parcela privilegiada da sociedade, a partir de arranjos de poder e manutenção de *status quo*.

O desequilíbrio entre os indivíduos conforme raça/etnia, gênero e classes sociais – herança dos projetos de colonização e do passado escravocrata – demonstra que a população negra não está inserida nos moldes que a sociedade desenhou para o sujeito de direito.<sup>4</sup> Isso gera graves distorções na própria compreensão do que é a democracia e do que é o Estado.

O efeito disso é a interdição da própria democracia, uma vez

3 QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. Estudos avançados, São Paulo, v. 19, n. 55, Dec. 2005, p. 9-31.

4 PIRES, Thula. **A Criminalização do Racismo**: entre a política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos. Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012, p. 91.



que a conformação de uma sociedade a partir de critérios raciais e de humanidade, determinando quem merece viver ou morrer, fere o âmago do sistema democrático, desvirtuando e deturpando seus princípios e instrumentos.

As sociedades periféricas – desenhadas a partir de um projeto colonial – constituem-se por meio de contradições e ambiguidades, porque, conforme Maria Teresa Ruas Coelho, a existência do sistema democrático depende da restrição da democracia a um método

*[...] por meio do qual o povo, transformado em um conjunto de indivíduos atomizados, juridicamente iguais e livres, escolheria entre elites competidoras por votos em eleições periódicas, “livres” e “competitivas”, e da restrição da cidadania ao ato de votar. Ademais, outros grupos, como mulheres e negros permaneceriam alijados mesmo dessa cidadania desidratada até o século XX (...).<sup>5</sup>*

Mais do que isso, o Estado Democrático de Direito não se deduz, por si só, em sistema democrático. Numa disputa de significantes e significados, o termo Estado Democrático se esvazia quando há cidadãos mais livres do que outros. A democracia não existe se há não-cidadãos, aqueles que têm suas formas de ser e estar no mundo desconsideradas – ou seja, estão no limbo da zona do não ser.

Por fim, a experiência democrática da América Latina é forjada pelo racismo estrutural, processos de superexploração da força de trabalho, violência de gênero e desigualdade econômica.<sup>6</sup> Isso implica no condicionamento da realidade democrática a projetos sistemáticos de desigualdades social, econômica, política e cultural, levando a contextos de destituição da cidadania a partir de escalas de humanidades estruturadas por padrões raciais.

5 COELHO, Maria Teresa Ruas. **Dependência, Neoliberalismo e Desdemocratização brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 139 pp. 2020, p. 21

6 Ibid., p. 22.

### 3. CONTEXTO DE RECENTE DEMOCRATIZAÇÃO INCOMPLETA E FRÁGIL

Uma análise mais séria da história brasileira deve resistir à tentação de atribuir com exclusividade a evidente índole autoritária e violenta, que habita tanto as instituições quanto as relações sociais no país, ao regime ditatorial que governava o Brasil até 1985.

Diversos analistas, das mais diferentes correntes da ciência política, vaticinam que a democracia brasileira é ainda um regime jovem, aludindo à recente transição democrática do país, culminando na promulgação da Constituição de 1988. Tal enunciado produz uma ambiguidade pouco útil para a adequada compreensão das questões que atravessam a democracia brasileira, na medida em que sugere que quaisquer que sejam os déficits democráticos ostentados pelo país, eles são oriundos da ditadura militar que devassou o país ao longo de 21 anos. Coloca-se a ditadura, assim, como a fonte da índole autoritária e violenta das instituições e relações sociais no Brasil, e não como um sintoma da formação histórica do país.<sup>7</sup>

É forçoso reconhecer: para quem não nasceu rodeado de privilégios estruturais, sejam de natureza econômica, sejam de natureza racial (ou, como é provável no Brasil, de ambas), o Brasil era um país violento e autoritário antes mesmo da ditadura civil-militar implementada a partir do golpe de 1964. O Brasil sempre o foi. E continua sendo.

Não à toa, Aníbal Quijano é categórico ao afirmar que a modernidade, o capital e a América Latina foram fundados no mesmo dia. O sistema de profunda desigualdade, do qual uns poucos se beneficiam, e as estruturas violentas e autoritárias necessárias à manutenção de tal sistema, estão intrinsecamente ligados ao processo de colonização levado à cabo pelas nações europeias na América Latina a partir do século XVI, apoiado por

---

7 GASPARDO, Murilo. Globalização e o déficit democrático das instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 60, n. 1, jan./abr. 2015, p. 85-115. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/37353>. Acesso em: 13 dez. 2021.

um outro pilar ainda mais perverso: o sistema de escravização e tráfico de pessoas vindas do continente africano.<sup>8</sup>

Segundo Quijano:

*Na América Latina, por sua vez, a conquista não consistiu unicamente em uma ocupação de seu território, acompanhada de um processo de uma notável extração de recursos no começo, mas também consistiu em um gigantesco processo de genocídio. [...] Não estamos, portanto, falando somente de uma gigantesca catástrofe demográfica, mas sim da virtual destruição de sociedades e culturas inteiras. (tradução nossa) <sup>9</sup>*

Assim, não obstante a formação colonial - violenta e autoritária - do Brasil seja o resultado de um processo de mais de quinhentos anos de manutenção de um lucrativo sistema de desigualdade estrutural, prevaleceu por muito tempo aquilo que Marilena Chauí denomina de “o mito da não violência brasileira”. Atrás desse mito esconderam-se os valores autoritários e as mais bárbaras práticas de violência, notadamente contra a população negra e povos originários.<sup>10</sup>

Há mecanismos por meio dos quais esse mito é reproduzido mesmo diante da violência cotidiana evidente: i) o da *exclusão*; isto é, o brasileiro é pacífico, logo, aqueles que cometem a violência são os outros; ii) o da *distinção*, que diferencia o essencial e o accidental; isto é, os brasileiros são pacíficos, a violência é sempre efêmera, passageira, accidental, excepcional; iii) o jurídico, que circunscreve a violência ao campo da delinquência e da criminalidade, mas que se preocupa em definir o crime em termos de ataque à propriedade privada e crime organizado, como o tráfico de drogas, de maneira a eficientemente bem determinar

8 QUIJANO, Aníbal. A modernidade, o capital e a América Latina nascem no mesmo dia. (Entrevista). **ILLA – Revista del centro de educación y cultura**, Lima, n. 10, janeiro de 1992. p. 42-57. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/409421058/QUIJANO-1991-La-modernidad-el-capital-y-america-latina-nacen-el-mismo-dia-edit-pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

9 Ibid., p. 45.

10 CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. (Palestra). **Revista Comunicação e Informação**, v. 15, n. 2, jul./dez. 2012, p. 149-161. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/24574>. Acesso em: 14 dez. 2021.

quem são os “agentes violentos”; de modo geral, pobres e pretos.<sup>11</sup>

É por esses mecanismos que, mesmo diante de uma ditadura violenta, autoritária e truculenta, documentada como fato histórico incontestável, parte considerável da população seja capaz de reproduzir a mitologia da não-violência. Essa discussão serve-nos, ainda, ao objetivo de adequadamente situar a ditadura civil-militar, não como a fonte originária de onde emanam os déficits democráticos do país, mas como um dos ápices históricos que demonstram a vocação violenta e autoritária ancestral que remonta à própria fundação do Brasil enquanto colônia e enquanto país.

A verdade é que, entre a colonização, o império e as experiências ditatoriais ao longo do século XX, a índole violenta e autoritária brasileira fez-se prevalecer ao longo da quase a totalidade da sua história. O Brasil consiste em um país de precárias e incipientes experiências de espaços cívicos e instituições republicanas consolidadas.

Ainda que não deva figurar como a origem das instituições e dos comportamentos antidemocráticos em vigor no país, a ditadura civil-militar iniciada em 1964 certamente consistiu em um firme retrocesso nos avanços democráticos que haviam sido acumulados nas décadas anteriores e é bem verdadeiro também considerar que o passivo (anti)democrático produzido por aquele regime ainda não foi totalmente recuperado.

Um dos principais passivos (anti)democráticos remanescentes após a abertura do regime não consiste em um problema originado na ditadura militar, mas, segundo Demian Melo, desenvolveu-se exponencialmente sob o jugo daquele regime. Trata-se da polícia militar, que já estava estruturada de alguma maneira desde o século XIX, mas que viu o processo mais acentuado de militarização da segurança pública acontecer nas décadas de 1960 e 1970 do século XX. A radicalização desse processo de *militarização da segurança pública* acontece nesse período, notadamente, a partir da edição do Decreto nº 667/1969, que submete todas as polícias estaduais

---

11 Ibid.

ao controle e à coordenação do Exército.<sup>12</sup>

Associa-se a essa particular ruptura institucional e aos efeitos de longo prazo na cultura interna das instituições, a frequente indisposição das corporações policiais em se submeterem à autoridade dos governos estaduais, parecendo, não raro, muito mais alinhadas às Forças Armadas. A partir do decreto supracitado, as polícias estaduais passaram a desempenhar papéis que normalmente cabiam ao Exército, em períodos de Estado de exceção, evitando que as Forças Armadas fossem expostas de maneira ostensiva e prolongada nos grandes centros durante o período das guerrilhas urbanas. Tais poderes e funções produziram um legado institucional difícil de abandonar, mesmo tantas gerações depois.<sup>13</sup>

Outros passivos (anti)democráticos dizem respeito, em grande medida, à concentração de poder econômico nas mãos de pequenas elites, mas de maneira mais preocupante, no formato dos atuais *monopólios das grandes empresas de comunicação* de massas. Alguns desses monopólios correspondem aos grupos que foram substancialmente favorecidos pelo governo militar, tendo colaborado com a manutenção daquele regime em troca de favorecimento no sistema de concessões públicas de Rádio e TV.

A excessiva concentração de meios de comunicação nas mãos de algumas poucas famílias constitui um problema de controle da pluralidade de vozes na esfera pública que, ainda hoje, representa um passivo legado pelo último período ditatorial experimentado pelo país.

Demian Melo relembra que, antes da ditadura, havia cerca de 20 jornais diários em circulação, somente no Rio de Janeiro. Em contrapartida, durante o regime civil-militar, ao passo que dezenas de jornais foram à falência, aqueles que deram

---

<sup>12</sup> MELO, Demian. **“Temos hoje dois entulhos autoritários da época da Ditadura: um é a polícia militar e outro é a Globo”** (entrevista). Fundação Fiocruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Publicação. 01 mar 2021. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/temos-hoje-dois-entulhos-autoritarios-da-epoca-da-ditadura-um-e-a-policia> . Acesso em 14 dez 2021.

<sup>13</sup> *ibid.*

suporte aos militares prosperaram e tornaram-se verdadeiros monopólios.<sup>14 15</sup>

Outros retrocessos democráticos, potencializados pela ditadura de 1964, mas relacionados a estruturas ancestrais da sociedade brasileira, dizem respeito à *ausência de transparência* no Estado. A dificuldade de acesso e disponibilidade de documentos públicos viabilizava quantidades alarmantes de desvios de dinheiro público, tanto durante a ditadura quanto depois dela. Além disso, o Estado brasileiro sempre resistiu à crescente demanda de viabilização de instâncias participativas para construção social de políticas públicas, com a integração da sociedade civil em todo o processo. Esses processos relacionam-se, em grande medida, segundo Gaspardo, às práticas que, desde meados do século XX, foram situadas por Faoro nas categorias de “clientelismo” e “patrimonialismo”, para designar o atributo das elites brasileiras de direcionar os recursos públicos para a satisfação de seus interesses, ao invés de cristalizar um interesse verdadeiramente público para a conformação das políticas públicas brasileiras.<sup>16</sup>

Para Gaspardo, o *clientelismo* e o *patrimonialismo* referidos por Faoro, que apontamos em grande medida como as fontes históricas da formação autoritária e violenta do Brasil enquanto país, continuam a reproduzir-se mesmo após a redemocratização nos anos de 1980, impondo toda sorte de resistência a mudanças sociais e políticas, e produzindo essa espécie de “*república privatista*” que constitui uma das patologias históricas brasileiras responsável pela dificuldade do país em aprofundar e densificar sua democracia.<sup>17</sup>

A exclusão da esmagadora maioria da população dos processos econômicos, aprofundando de maneira crescente as desigualdades sociais, a não concretização dos direitos a partir dos “procedimentos constitucionais” e a segregação dentro do

14 Ibid.

15 Exemplos de benesses concedidas pelo regime às empresas de mídia, que se provaram determinantes para o cenário da concentração dos meios de comunicação, são relatados em: LEAL FILHO, Laurindo. Quarenta anos depois, a TV brasileira ainda guarda marcas da ditadura. **Revista USP**, São Paulo, n.61, março/maio 2004, p. 40-47. Disponível em: <http://revistas.usp.br>. Acesso em: 14 dez 2021.

16 GASPARDO, op. cit.

17 Ibid.

mesmo território de sujeitos subintegrados (a maioria) com os sujeitos privilegiados (uma minúscula elite), fere de morte a possibilidade de formulação de uma noção concreta e coesa de interesse público ou de interesses comuns, um caractere essencial para o bom funcionamento das democracias.<sup>18</sup>

#### 4. A DESDEMOCRATIZAÇÃO NA ERA BOLSONARO

Ao analisar a democracia, Charles Tilly afirma que essa consiste em uma classe de relações dos cidadãos com o Estado, os quais vivem sob sua jurisdição.<sup>19</sup> Com isso, tanto o processo de democratização quanto o de desdemocratização representam mudanças de poder naquelas relações.<sup>20</sup>

Consideramos um processo de *desdemocratização* a redução drástica do espaço de participação popular nas tomadas de decisão, a perda de densidade e de transparência da representação parlamentar, simultaneamente ao crescimento das manifestações de autoritarismo estatal.

E, de fato, ao longo dos últimos 3 anos, desde a eleição de Bolsonaro, foram identificados vários níveis de enfraquecimento das salvaguardas institucionais da democracia, que passa pela *desestabilização de instituições, corrosão de direitos* por meio do *desmantelamento das políticas públicas* e a construção de um *estado miliciano* que combate, por dentro, os próprios pressupostos do regime republicano.

Foi possível identificar cinco níveis interconectados e progressivos pelos quais a desdemocratização tem se manifestado, inclusive por meio do fenômeno aqui chamado neste livro de assédio institucional, a saber: i) redução dos espaços públicos de debate e militarização do governo; ii) impedimento de atuação da sociedade civil; iii) vigilantismo; iv) perseguição a opositores, tanto da esfera político-partidária e do mundo das celebridades

18 Ibid.

19 TILLY, Charles. **Democracia**. São Paulo: Editora Vozes, 2013, p. 25.

20 "(...) alterações nas configurações de poder tanto dentro quanto fora do Estado produzem mudanças nas relações entre estados, cidadãos e processos políticos públicos" (Ibid., p. 151)

ou personalidades cívicas, como do interior da estrutura burocrática do Estado, sobretudo no nível federal; v) violência e crescimento do estado miliciano.

Vamos a eles.

#### 4.1 REDUÇÃO DOS ESPAÇOS DE LIVRE MANIFESTAÇÃO E OPINIÃO

O primeiro nível de desdemocratização é a redução dos espaços de diálogo com a sociedade civil, que usualmente ocorre de duas maneiras: i) enfraquecimento e combate explícito da participação popular e ii) desproporcional ocupação de militares em cargos civis, fenômeno que vem sendo chamado de militarização da gestão pública.

Um dos primeiros atos praticados pelo atual governo federal, em janeiro de 2019, foi o de permitir a interferência estatal no funcionamento de organizações da sociedade civil, tentando controlar sua atuação (MP 870/2019).<sup>21</sup> O texto original da Medida Provisória - modificado posteriormente pelo Congresso Nacional - estabelecia que cabia à Secretaria de Governo da Presidência da República *“supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional”*.

Em seguida, o governo federal promoveu uma forte ofensiva contra a participação social em políticas públicas, e editou o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019,<sup>22</sup> que extinguiu praticamente todos os órgãos colegiados da Administração Pública Federal, incluindo colegiados que haviam sido criados por lei (e que não poderiam ser extintos por ato unilateral do Poder Executivo), grupos de trabalho, comitês e conselhos criados até o final de 2018. Esses conselhos possuíam caráter consultivo, e caracterizavam-se como uma das principais ferramentas de interlocução entre a sociedade civil e o governo federal.

21 BRASIL. **Medida Provisória n° 870**, de 1° de janeiro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 13 dez. 2021.

22 BRASIL. **Decreto n° 9.759**, de 11 de abril de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 14 dez. 2021.



Em decorrência dessa medida, tornaram-se inoperantes ou restritos os seguintes conselhos: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA,<sup>23</sup> órgão de assessoramento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional,<sup>24</sup> que desempenhava papel fundamental nas políticas de combate à fome no país<sup>25</sup> (em um país que voltou a ter mais de 19 milhões de pessoas passando fome);<sup>26</sup> o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;<sup>27</sup> o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente;<sup>28</sup> e o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, que era o mais longevo e importante órgão participativo da política ambiental brasileira, responsável por formular regras de caráter nacional. Em resumo, o que aconteceu com o CONAMA foi que o Decreto concentrou poder decisório, de forma desproporcional, no Executivo Federal, em detrimento da sociedade civil, e fulminou a natureza democrático-participativa desse Conselho. Esse caso, que também foi levado ao Supremo Tribunal Federal, ainda não possui resolução definitiva.

Por vezes, as tentativas de redução dos espaços de diálogo com a sociedade civil encontram barreiras no controle institucional exercido pelos demais poderes constituídos, destacando-se, nesse sentido, a atuação do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. Mas, apesar disso, fica demonstrada uma

23 Nos termos do art. 85, III, da MP nº 870/2019 (BRASIL. **Medida Provisória nº 870**, de 1º de janeiro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 13 dez. 2021).

24 De acordo com o art. 11, II, da Lei nº 11.346/2006. (BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm). Acesso em: 15 dez. 2021)

25 Confira: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/#:~:text=Direitos%20Humanos-,Extinto%20pelo%20governo%2C%20Consea%20C3%A9%20essencial%20para,%C3%A0%20fome%2C%20diz%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas&text=Criado%20em%201993%2C%20pelo%20ent%C3%A3o,2003%2C%20no%20primeiro%20governo%20Lula>. Acesso em 15 dez. 2021.

26 GANDRA, Alana. Pesquisa revela que 19 milhões passaram fome no Brasil no fim de 2020. **Agência Brasil**, 06 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/pesquisa-revela-que-19-milhoes-passaram-fome-no-brasil-no-fim-de-2020>. Acesso em: 15 dez. 2021.

27 Conforme: BRASIL. **Decreto nº 10.143**, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10143.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10143.htm). Acesso em 13 dez. 2021.

28 Conforme: BRASIL. **Decreto nº 10.224**, de 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.224%2C%20DE%205,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.224%2C%20DE%205,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: 19 dez. 2021.

tentativa sistemática do Governo Federal de obstar a participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento de políticas públicas.

Outro método eficaz constantemente adotado pela atual administração federal para redução dos espaços de diálogo com a sociedade civil é a *militarização do governo civil*.

De acordo com levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, durante os dois primeiros anos do governo Bolsonaro a presença de militares em cargos civis mais que dobrou. Enquanto em 2018 havia 2.765 militares em cargos civis no Executivo Federal, em 2020, esse número chegou a 6.157, o que representa um crescimento de 122%. Até julho de 2020, ou seja, com somente um ano e meio de gestão, o atual governo realizou um aumento de 34,5% de militares em cargos comissionados.<sup>29</sup> A proporção de militares das forças armadas na estrutura do governo é maior do que aquele identificado durante a ditadura militar de 1964.

#### 4.2 IMPEDIMENTO DE AÇÃO

Um segundo nível de redução dos espaços da sociedade civil, para além do veto de participação nas políticas públicas, é o seu impedimento de ação coletiva e organizada. Aqui o governo federal passou a agir em duas frentes: i) reduzindo a transparência e o acesso às informações e ii) alterando séries históricas de dados que vinham sendo produzidos há anos.

Após várias tentativas frustradas (via Decretos ou Medidas Provisórias) de alterar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o governo federal passou a criar estratégias para não responder os pedidos feitos via Lei de Acesso à Informação. Um deles foi a extensão do uso do art. 19, XVI, da Portaria 529/2016 da AGU<sup>30</sup> para todos os documentos jurídicos. Esse artigo estabelece

29 O GLOBO. **Presença de militares em cargos civis mais que dobrou no governo Bolsonaro**, 27 jun. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/presenca-de-militares-em-cargos-civis-mais-que-dobrou-no-governo-bolsonaro-25079165>. Acesso em: 13 dez. 2021.

30 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 529**, de 23 de agosto de 2016. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21290921](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21290921). Acesso em 13 dez. 2021.

a possibilidade de classificar como sigilosas, sob o argumento de sigilo profissional, as manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de sustentar sanção ou veto do Presidente da República a leis aprovadas no Congresso. Mas esse ato, na verdade, obsta o acesso à motivação de atos administrativos.

A partir desse documento, foi elaborado, pela Controladoria-Geral da União (CGU) em conjunto com a Advocacia Geral da União (AGU), o Parecer 00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que estendeu a aplicabilidade da Portaria 529/2016 para justificar a negativa de acesso a informações públicas com fulcro no sigilo profissional a todos os pareceres de consultorias jurídicas de todos os Ministérios, além da própria AGU e da Subsecretaria de Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Na prática, esses dispositivos normativos tornam sigilosas todas as manifestações jurídicas elaboradas no âmbito do Executivo Federal.

Outra tática empreendida pelo governo federal é o *ocultamento de dados*. Para reduzir a transparência, o Executivo Federal tem retirado de seus *sites* informações outrora amplamente disponíveis e deixado de atualizar dados importantes. Nesse sentido, destaca-se a alteração realizada pelo Ministério da Saúde no formato e conteúdo da divulgação do “Balanço Diário” relacionado à pandemia (COVID-19), com a supressão e a omissão de vários dados epidemiológicos, dificultando, assim, análises e projeções comparativas necessárias para auxiliar as autoridades públicas - e segmentos da própria sociedade civil e entidades privadas - na tomada de decisões referentes à pandemia, além do acesso à população em geral acerca da situação de pandemia vivenciada no território nacional. O ocultamento de dados foi tão severo que o acompanhamento do número de pessoas infectadas ou mortas pelo Covid-19 passou a ser feito, desde julho de 2020, por um consórcio dos meios de comunicação.<sup>31</sup>

Outro exemplo é a constante tentativa de interferência do

31 Em ação conjunta, os veículos G1, O Globo, Extra, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo e UOL passaram a compartilhar informações referentes à evolução de óbitos provocados pela Covid-19, além dos números consolidados de casos positivos para a doença.

Governo Federal no sistema e na divulgação de dados sobre incêndios e desmatamentos no país. Em 2019, o físico Ricardo Galvão, então diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), foi exonerado após defender a veracidade dos dados divulgados pelo órgão, em oposição à afirmação do presidente Jair Bolsonaro de que as informações sobre a ação de criminosos na Amazônia publicadas pelo INPE eram “mentirosas”.

O Instituto, agora sob o comando de um coronel, passou por profunda reestruturação interna e de metodologia das pesquisas por ele empreendidas, com a exoneração de diversos pesquisadores mais antigos.<sup>32</sup> Após a persistência de dados demonstrando crescimento alarmante dos níveis de desmatamento na região amazônica, o Governo Federal anunciou que os dados sobre queimadas e incêndios florestais no Brasil seriam monitorados e divulgados pelo Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), subordinado ao Ministério da Agricultura, e não mais pelo INPE.

Sob esse prisma, estudo realizado em 2020 constata que a administração pública passou a descumprir requisitos da Política de Dados Abertos do Executivo Federal. Na área ambiental, dos 10 órgãos federais que gerenciam bases de dados relevantes para as políticas ambientais, apenas três possuíam Planos de Dados Abertos vigentes em 2020 (em 2018, eram nove). Esses Planos, que tem vigência de dois anos, são o instrumento básico para garantir a transparência de dados ambientais, e definem as bases de dados sob gestão de cada órgão federal, o cronograma de disponibilização e atualização das bases, além de mecanismos de transparência e participação social na abertura de dados.<sup>33</sup>

Nesse mesmo sentido, sinalizamos a indefinição sobre a realização do Censo Demográfico (adiado por um ano por

32 PONTES, Nádya. Tensão e insegurança marcam aniversário do Inpe. **DW**, 05 ago. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/tens%C3%A3o-e-inseguran%C3%A7a-marcam-anivers%C3%A1rio-do-inpe/a-54452780>. Acesso em: 18 dez. 2020.

CONGRESSO EM FOCO. Diretor do Inpe é demitido após desafiar Bolsonaro. **UOL**, 02 ago. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/diretor-do-inpe-e-demitido-apos-desafiar-bolsonaro/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

33 IMAFLORA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTICLE 19. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira**. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/imf-retrocessos-publicacao-rev2.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2021.

conta da pandemia, após uma primeira decisão pela sua não realização). O Censo, realizado pelo IBGE e que acontece a cada 10 anos, serve como orientador para todas as políticas públicas do país, foi realizado em 2010 pela última vez. Deveria, portanto, ter sido feito novamente em 2020, mas foi adiado para 2021 (quando deixou de ser realizado por falta de previsão orçamentária). Havia previsão para sua realização em 2022, mas com 30% a menos de perguntas e considerável redução orçamentária.

Esta segunda camada de desdemocratização é uma tentativa de emparedar a sociedade civil, impedindo sua ação pela falta de informações e de transparência pública nos dados e decisões (e respectivas motivações) do governo, prejudicando, em muito, a fiscalização de irregularidades e ilegalidades, bem como as consequentes ações de denúncia, apuração e reparação de danos

#### 4.3 VIGILANTISMO

Um terceiro nível de desdemocratização é o vigilantismo levado a cabo pelas instituições que vão, pouco a pouco, por oportunismo, medo ou alinhamento ideológico, aderindo ao projeto autocrático. O medo de represálias é a força motriz do emparedamento dos servidores públicos, que passam a sofrer processos administrativos ou inquéritos criminais estapafúrdios em razão de posicionamentos políticos ou simplesmente por exercerem suas funções de forma republicana, mas em desacordo com os interesses das chefias. Esse auto-silenciamento ocorre também fora das instituições, na própria sociedade, a partir do uso difuso de dispositivos como a Lei de Segurança Nacional para investigar opositores e críticos do governo.

O primeiro passo que coloca em alerta servidores públicos e sociedade civil são as políticas de perfilamento implementadas para identificar as pessoas que possam representar ameaças ao atual governo ou a sua gestão. A exemplo disso, cabe citar o dossiê de policiais antifascistas, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, sobre servidores federais e estaduais das

forças de segurança alinhados com o movimento “antifascista”,<sup>34</sup> o qual teria sido enviado a vários órgãos de segurança pública do país, para fins de monitoramento.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 722/DF<sup>35</sup> determinou a suspensão de todo e qualquer ato direcionado ao compartilhamento de informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas, as práticas cívicas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais, professores universitários e quaisquer outros que, atuando nos limites da legalidade, exerçam seus direitos de livremente expressar-se, reunir-se e associar-se. Apesar dessa decisão, o dossiê vem causando perseguição direta desses profissionais em algumas localidades.<sup>36</sup>

Além deste dossiê, a imprensa nacional noticiou diversas situações de mapeamento de jornalistas, nomeados como favoráveis ou “detratores” do governo,<sup>37</sup> bem como de monitoramento de parlamentares;<sup>38</sup> no mesmo sentido, mais uma vez, reforçando o manuseio da máquina pública para realizar perfilamento da população.

Há, ainda, denúncias de perseguição contra servidores públicos não alinhados ao governo em diversas instâncias, nos ministérios, fundações, universidades públicas e mesmo nas polícias. Tudo começa com mudanças nos códigos de ética e conduta.

Em março de 2020, o Ministro do Meio Ambiente publicou uma

34 TEIXEIRA, Lucas Borges. O que é, quem fez e quem está no dossiê antifascista. **UOL Notícias**, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/18/uol-explica-o-que-e-quem-fez-e-quem-atinge-o-dossie-antifascista.htm>. Acesso em 13 dez. 2021.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 722**. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5967354>. Acesso em: 13 dez. 2021.

36 VALENTE, Rubens. PM capixaba ordena devassa virtual contra o grupo “Policiais Antifascismo”. **UOL Notícias**, 01 dez. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/11/16/policiais-antifascismo-espirito-santo.htm>. Acesso em 12 dez. 2021.

37 VALENTE, Rubens. Veja a lista de jornalistas e influenciadores em relatório do governo. **UOL Notícias**, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/12/01/lista-monitoramento-redes-sociais-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

38 AMADO, Guilherme. Planalto monitora redes sociais de parlamentares e jornalistas com dinheiro público. **O Globo**. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/planalto-monitora-redes-sociais-de-parlamentares-jornalistas-com-dinheiro-publico-24755889>. Acesso em: 13 dez. 2021.

Portaria reduzindo a autonomia do IBAMA e dos seus servidores, determinando que “*qualquer contato dos representantes do IBAMA com a imprensa fosse intermediado pela Assessoria de Comunicação e que todos os servidores do órgão deveriam relatar à Assessoria qualquer tentativa de contato advinda de jornalistas*”.<sup>39</sup> Dois meses depois, em maio, o Comitê de Ética do IBAMA emitiu uma Nota Técnica proibindo os servidores de se posicionarem de forma contrária ao governo nas redes sociais.<sup>40</sup> A Nota define condutas passíveis de responsabilização, tais como: manifestações contra políticos, manifestações contrárias a projetos de lei em discussão do Congresso Nacional ou a Medidas Provisórias emitidas pelo presidente da República, manifestações contrárias a decisões do IBAMA ou compartilhamento de notícias que tratem de quaisquer desses temas.

O ICMBio também foi afetado por medidas semelhantes.<sup>41</sup> Em maio de 2020, um novo código de conduta ética foi adotado pelo órgão, proibindo os servidores de publicarem estudos, opiniões ou pesquisas baseadas em informações das áreas protegidas. Essa determinação viola a Lei de Acesso à Informação e princípios constitucionais que asseguram a disponibilidade da informação como regra e a confidencialidade como exceção.

Há notícias que circulam na imprensa nacional acerca de processos administrativos contra policiais que participaram de manifestações contra o atual Presidente da República,<sup>42</sup> perseguição de lideranças indígenas e funcionários da FUNAI<sup>43</sup> e até no ambiente universitário.<sup>44</sup>

39 IBAMA. **Portaria nº 560**, de 27 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-560-de-27-de-fevereiro-de-2020-246233805>. Acesso em: 15 dez. 2021.

40 IBAMA. **Nota Técnica nº 1/2020**. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/agrotoxicos/registro-emergencial/2020/2020-11-27-NotaTec\\_01\\_2020\\_Diqua.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/agrotoxicos/registro-emergencial/2020/2020-11-27-NotaTec_01_2020_Diqua.pdf). Acesso em: 15 dez. 2021.

41 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal responsável pela gestão e fiscalização de áreas protegidas.

42 TRIBUNA ONLINE. **Policial Militar do Estado sofre processo por ato contra Bolsonaro**, 20 ago. 2021. Disponível em: <https://tribunaonline.com.br/politica/policial-militar-do-estado-sofre-processo-por-ato-contr-bolsonaro-101289>. Acesso em: 10 dez. 2021.

43 RIBEIRO, Cirley. Ação de presidente da Funai resulta em flechada no pé. **Estação Cultura/UOL**, 14 jun. 2021. Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/radio/programas/estacao-cultura/2021/06/14/390\\_acao-de-presidente-da-funai-resulta-em-flechada-no-pe.html](https://cultura.uol.com.br/radio/programas/estacao-cultura/2021/06/14/390_acao-de-presidente-da-funai-resulta-em-flechada-no-pe.html). Acesso em 13 dez. 2021.

44 JORNAL DA USP. **Comissão de Ética da USP arquiva representação contra Conrado Hubner Mendes**, 02 set. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/>

A elevada quantidade de casos de processos administrativos disciplinares contra servidores federais tem gerado um efeito de autocontenção não apenas no funcionalismo, mas na sociedade como um todo. O uso abusivo da Lei de Segurança Nacional para intimidar os opositores do Governo Bolsonaro. Como aponta o Estudo elaborado pelo LAUT– Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo, esses atos deliberados vêm criando um “estado de intimidação permanente”.<sup>45</sup> Segundo o documento, “o objetivo das investidas policiais é gerar um clima de medo e autocensura. É uma forma de repressão preventiva”.<sup>46</sup>

E para compor esse quadro de vigilantismo, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), em abril de 2021, alterou a taxonomia e, por consequência, a finalidade institucional do Disque 100 (uma política pública antiga, que criava canais para denúncias de violações a direitos humanos), para transformá-lo num instrumento de patrulha ideológica e acionamento do estado policial contra professores e profissionais da saúde que ousarem debater temas consideradas pelo MMFDH como impróprios ou “ideológicos” (como gênero, sexualidade e orientação sexual) nas escolas ou com a juventude em geral.<sup>47</sup>

O governo federal criou categorias discricionárias de direitos humanos, totalmente dissociadas das diretrizes de tratados internacionais de que o Brasil é signatário (como por exemplo, o entendimento de que a exigência de comprovante de vacina configuraria violação de direitos humanos, em contrariedade

---

comissao-de-etica-da-usp-arquiva-representacao-contra-conrado-hubner-mendes/  
Acesso em: 18 dez. 2021.

45 VENTURINI, Anna Carolina et al. Diagnóstico da Aplicação da atual Lei de Segurança Nacional. LAUT. Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo. Disponível em: <https://laut.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Relato%CC%81rio-LSN-formatado.vf-novo.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

46 FRANCO, Bernardo. Com Bolsonaro, Brasil vive sob estado de intimidação, O Globo, 18 fev. 2021. Disponível em <https://blogs.oglobo.globo.com/bernardo-mello-franco/post/com-bolsonaro-no-poder-brasil-vive-sob-estado-de-intimidacao.html> , acessado em 20 de dezembro de 2021.

47 Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/exposicao-conceitos-comunistas-ideologia-de-genero-escola-municipaldo-rj-recebe-intimacao-da-policia-apos-denuncia-encaminhada-pelo-ministerio-de-damares-25301561>>, e em <<https://oglobo.globo.com/brasil/professora-da-bahia-intimada-pela-policia-apos-aluna-denunciar-conteudoesquerdista-25283155#:~:text=RIO%20%2D%20Uma%20professora%20de%20filosofia,esquerdista%22%20em%20sala%20de%20aula.>>, acessados em 9 de fevereiro de 2022.



com decisões já proferidas pelo Supremo Tribunal Federal). A política pública que deveria proteger direitos tem sua finalidade subvertida para servir de mecanismo de vigilância e de repressão estatal, num primeiro momento restrito à chamada pauta dos costumes, mas já tendo se expandido para questões de saúde (movimento anti-vacinas<sup>48</sup>).

#### 4.4. PERSEGUIÇÕES E CORROSÃO DAS INSTITUIÇÕES.

O vigilantismo dos servidores públicos e da sociedade civil se converte em ações persecutórias dirigidas àquelas pessoas que eventualmente se posicionam contrariamente ao Governo Federal ou a sua ideologia.

O ex-reitor da Universidade Federal de Pelotas, Pedro Hallal e o pró-reitor de Extensão da mesma Universidade, Eraldo dos Santos Pinheiro, tiveram de assinar um TAC - Termo de Ajustamento de Conduta<sup>49</sup> com a Controladoria-Geral da União - CGU (órgão que integra a estrutura do governo federal), comprometendo-se a não criticarem o governo dentro do ambiente universitário,<sup>50</sup> o que suscita diversos questionamentos quanto ao direito à liberdade de cátedra.

Destaca-se que o governo federal, inclusive, tem paralisado muitas políticas educacionais, tais como a suspensão de vestibulares de algumas universidades federais, corte de verbas<sup>51</sup> e fechamento de alguns setores de outras. Além das intervenções junto ao Ministério da Educação, sobretudo

48 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2022/02/pgr-da-10-dias-para-damares-explicar-disponibilidade-de-disque-denuncia-a-antivacinas.shtml>, acessado em 9 de fevereiro de 2022.

49 OLIVEIRA, Marina. Governo censura professores que criticaram Bolsonaro. **Congresso em foco/UOL**, 03 mar. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/governo-enquadra-professores-que-criticaram-bolsonaro/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

50 NASCIMENTO, Camila. 'Vou seguir em frente', diz pró-reitor advertido por criticar Bolsonaro. *Veja*, 04 mar. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/vou-seguir-em-frente-diz-pro-reitor-advertido-por-criticar-bolsonaro/>. Acesso em 13 dez. 2021.

51 CALMON, Sacha. Bolsonaro cumpre o desmonte das Universidades. **Correio Braziliense**, 06 jun. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2021/06/4929255-bolsonaro-cumpre-o--desmonte-das-universidades.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

quanto à realização do ENEM,<sup>52</sup> o governo ainda editou medidas provisórias com a finalidade de reduzir a autonomia das referidas universidades.<sup>53</sup> Ações desta natureza dificultam o progresso do ensino e da pesquisa universitários no Brasil, além de prejudicarem significativamente as possibilidades de ingresso nas universidades. Neste sentido, o presente ano contou com o menor número de inscrições no certame desde 2007.<sup>54</sup> O atual governo adotou diversas políticas hostis contra o setor universitário,<sup>55</sup> demonstrando seu inequívoco compromisso em reduzir os espaços de produção de conhecimento e de debates críticos.

Na área ambiental, várias entidades vêm denunciando o completo desmonte das instituições que tratam da fiscalização e da proteção ambientais, com uma contínua perseguição de servidores. Um exemplo emblemático é o afastamento do delegado da Polícia Federal que denunciou o Ministro do Meio Ambiente por conluio com as madeireiras para desmatamento da Amazônia e por aparelhamento do IBAMA para esse fim.<sup>56</sup> Soma-se a isso o desmonte dos sistemas de proteção às populações indígenas e a criação de uma política anti-indigenista, cujos exemplos são fartos, mas fiquemos com a nomeação de um missionário para tratar dos índios isolados e de recente contato da Amazônia, e com as dificuldades impostas pela atual gestão militarizada da FUNAI para promover a vacinação dos indígenas

52 OLIVEIRA, Elida. Após Bolsonaro sugerir interferência no Enem, governo entra no modo 'redução de danos'. **El País**, São Paulo, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-17/apos-bolsonaro-sugerir-interferencia-no-enem-governo-entra-no-modo-reducao-de-danos.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

53 REINHOLZ, Fabiana. Governo Bolsonaro volta a atacar a autonomia das universidades e institutos federais. *Brasil de Fato*, Porto Alegre, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/10/governo-bolsonaro-volta-a-atacar-autonomia-das-universidades-e-institutos-federais>. Acesso em: 13 dez. 2021.

54 PINHEIRO, Lara. Enem 2021 tem 4 milhões de inscritos, menor número desde 2007. *G1*, 15 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/enem/2021/noticia/2021/07/15/enem-2021-tem-4-milhoes-de-inscritos.ghtml>. Acesso em 20 dez. 2021.

55 GALINDO, Rogerio. Os sete pecados de Bolsonaro contra as universidades federais. *Plural Curitiba*, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/colunas/caixa-zero/os-sete-pecados-de-bolsonaro-contra-as-universidades-federais/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

56 BRAGANÇA, Daniele. Delegado que lidera investigação contra Salles perde cargo na chefia na PF. *O eco*, 22 jun. 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/delegado-que-lidera-investigacao-contra-salles-perde-cargo-de-chefia-na-pf/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

que vivem em contexto urbano.<sup>57</sup>

Em se tratando da sociedade civil, também houve perseguições e campanhas de difamação, sobretudo em desfavor das entidades que atuam na proteção dos direitos humanos. A situação em Alter do Chão ilustra bem o cenário de tentativa de criminalizar organizações sérias que atuam na Amazônia há anos, acusando-as de serem as responsáveis por atear fogo na floresta.<sup>58</sup>

Há, ainda, a perseguição de opositores políticos, por meio da instauração de inquéritos criminais, como foi o caso de Sônia Guajajara,<sup>59</sup> uma liderança da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), que vem denunciando o genocídio dos povos indígenas fomentado pelo atual governo. Neste caso, o Poder Judiciário determinou o trancamento do inquérito. No entanto, mais uma vez, não se pode olvidar a mobilização de instituições públicas hoje aparelhadas para perseguir e mesmo punir eventuais opositores políticos.

Segundo dados do jornal *O Estado de São Paulo*, inquéritos da Polícia Federal com base na Lei de Segurança Nacional (LSN) cresceram 285% durante a gestão do atual presidente da República.<sup>60</sup> A Lei, que era um rescaldo da ditadura militar, estava sendo utilizada para intimidar a sociedade civil e inibir os críticos e opositores do atual governo, mas acabou sendo revogada em razão dos debates suscitados a partir de sua aplicação arbitrária e indevida.<sup>61</sup> Embora a revogação da LSN possa ser considerada

57 Ambos os assuntos estão sub judice na Justiça Federal do TRF da 1ª Região, sob os números n. 1007395-45.2020.4.01.3400 (caso do missionário e dos índios isolados) e n. 1001021-89.2021.4.01.3816 e n. 1010293-76.2021.4.01.3600 (vacinação da população indígena).

58 MODELLI, Laís. Servidores do Ibama denunciam que fiscalização ambiental está paralisada após decisão de Salles. G1, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/04/20/mais-de-400-servidores-do-ibama-denunciam-em-carta-estarem-com-as-atividades-de-fiscalizacao-ambiental-paralisadas.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2021.

59 SPRING, Jake. Após prisão de brigadistas, Bolsonaro lembra ter relacionado ONGs a incêndios na Amazônia. **UOL Economia/Reuters**, 72 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/11/27/policia-do-para-prende-brigadistas-por-incendios-na-amazonia.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

60 HIGÍDIO, José. Justiça manda trancar inquérito contra líder indígena Sonia Guajajara. **Consultor Jurídico**, 05 mai. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-05/justica-manda-trancar-inquerito-lider-indigena-sonia-guajajara>. Acesso em: 13 dez. 2021.

61 GODOY, Marcelo; KRUSE, Tulio. Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro. **Estadão**, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro,70003652910>. Acesso em: 13 dez. 2021.

uma conquista democrática em tempos de tantos retrocessos, é necessário ressaltar que a constante mobilização das instituições, inclusive do Poder Judiciário, para perseguir desafetos políticos, somada à frequente necessidade de judicialização dessas questões para frear os abusos praticados, acabam colocando o Poder Judiciário em posição de destaque na esfera política.

Apesar de decisões judiciais tentarem amenizar os efeitos do autoritarismo do governo federal em vários dos casos aqui mencionados, não se pode olvidar o risco de delegar ao Judiciário frequentemente a função de conter essas medidas. Além de não ser algo usual em um regime democrático, trata-se de estratégia bastante arriscada, tendo em vista o caráter conservador de várias instâncias do Poder Judiciário. A este respeito, há muito tempo, Débora Pastana<sup>62</sup> alertava para os paradoxos entre discursos democráticos e práticas autoritárias do sistema de justiça criminal. Deste modo, deixar ao crivo de um Poder Judiciário punitivista a decisão de conter abusos praticados por outros Poderes pode ser temerário, além de sinalizar o déficit democrático da sociedade brasileira, que estamos denunciando neste capítulo.

## 5, VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

Em adição aos elementos de desdemocratização citados anteriormente, o contexto de violência estrutural do Brasil, já presente desde a sua formação, vem sendo agravado e aprofundado nos últimos anos, por ações e omissões deliberadas do Governo Federal na era Bolsonaro.

Sob essa ótica, contra toda evidência científica, nacional e internacional, o governo federal vem insistindo no desmonte de uma política de desarmamento definida em lei e baseada nos direitos constitucionais à segurança pública voltada para a

---

SENADO NOTÍCIAS. Sancionada a revogação da Lei de Segurança Nacional; artigo contra disseminação de fake news é vetado. **Agência Senado**, 02 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/sancionada-a-revogacao-da-lei-de-seguranca-nacional-artigo-contra-disseminacao-de-fake-news-e-vetado>. Acesso em 18 dez. 2021.

62 PASTANA, Débora. Justiça penal autoritária e consolidação do estado punitivo no Brasil - **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 121-138, fev. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/wgJXpCKYqGDKFVJRsvF8Qrf/?lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2021.

manutenção da saúde e da paz.

Por meio de uma série de atos normativos e administrativos, o governo adotou, desde o início de 2019, medidas com vistas a flexibilizar o controle sobre a comercialização e a posse de armas no Brasil e alterar, por atos infralegais, as diretrizes e princípios do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003). Até final de 2021 foram mais de 30 medidas emanadas do Executivo Federal,<sup>63</sup> que resultaram em graves retrocessos na política de controle de armas e munições no país.<sup>64</sup>

Como resultado, segundo dados do anuário 2021 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP),<sup>65</sup> o Brasil duplicou o número de armas de fogo nas mãos de civis em apenas três anos: enquanto em 2017, a Polícia Federal registrou 637.972 armas ativas, ao final de 2020, este número havia aumentado mais de 100%, chegando a 1.279.491. Em alguns estados, esse aumento é ainda mais vertiginoso. O Distrito Federal registrou um crescimento de 562%, comparando-se os dados de 2017 e 2020.

63 INSTITUTO IGARAPÉ. **A flexibilização do acesso a armas e munições em análise pelo STF:** um panorama geral da votação. Descontrole no Alvo. Rio de Janeiro, Boletim 01. setembro, 2021. Disponível em: < <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/09/2021-09-17-v2-boletim-1-Descontrole-no-alvo.pdf>> Acesso em: 14 dez. 2021.

64 Os Decretos n. 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, todos de 12 de fevereiro de 2021 facilitaram o acesso a armas e promoveram o aumento do número máximo de armas de uso permitido. A título exemplificativo, o Decreto 10.627/2021 deixou de considerar Produto Controlado pelo Comando do Exército (PCE) projéteis de munição para armas de porte ou portáteis, até ao calibre nominal máximo com medida de 12,7mm, além das máquinas e prensas para recarga de munições, seus acessórios e suas matrizes. O dispositivo também dispensou registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Comando do Exército para o exercício, próprio ou terceirizado, das atividades com PCE das pessoas físicas que utilizam PCE do tipo arma de fogo e munição para a prática de tiro recreativo sem habitualidade e finalidade desportiva. O decreto n. 10.628/2021 aumentou o limite máximo estabelecido para a aquisição de arma de fogo permitido pela população civil de 4 para 6 armas, exigindo-se simples declaração de necessidade do adquirente, com presunção de veracidade. O Decreto n. 10.629/2021, voltado aos caçadores, atiradores e colecionadores de armas, criou a possibilidade de aquisição de arma de fogo de uso permitido em quantidade superior aos limites estabelecidos, além de retirar diversas restrições e controles dos órgãos de segurança pública. O Decreto n. 10.030/2019 e a Portaria Interministerial 1.634/2020 flexibilizaram as regras de controle de armas pelas autoridades oficiais e aumentaram a quantidade máxima de munição que pode ser adquirida.

A portaria 62/2020, do Comando Logístico, revogou as normas anteriores sobre rastreamento e marcação de armas e munições. De maneira prática, esses dispositivos facilitaram a circulação de armamento no país e dificultaram o controle e rastreamento desses materiais.

65 FIGUEIREDO, Isabel; MARQUES, Ivan. Panorama sobre armas de fogo no Brasil: um retrato possível a partir dos sistemas federais. In: BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Coords.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, ano 15, 2021. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/8-brasil-dobra-o-numero-de-armas-nas-maos-de-civis-em-3-anos.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2021.

E segundo estudo publicado em 2018,<sup>66</sup> a alta disponibilidade geral de armas de fogo é um dos fatores que, combinados com questões estruturais (como pobreza e desigualdades sociais) produz altas taxas de mortalidade. Os índices de mortes por armas de fogo, no Brasil, embora tenham aumentado significativamente a partir de 1990, com pico nos meados dos anos 2000, foram sendo reduzidos e haviam se estabilizado desde a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento. Até o governo Bolsonaro.

O Atlas da Violência de 2020<sup>67</sup> demonstra a correlação entre a flexibilização da política de acesso a armas e munição e aumento dos índices de crimes violentos letais intencionais. Há consenso na literatura científica nacional e internacional sobre os efeitos da difusão de armas de fogo; em regra, esse panorama conduz ao aumento de homicídios, feminicídios, suicídios e acidentes fatais envolvendo crianças.<sup>68</sup>

Acrescentamos, nesse mesmo sentido, ao crescimento do risco para a população indígena, população negra, bem como a população LGBTQIA+.

O Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – dados de 2020, publicado anualmente pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), apresenta um aumento significativo de invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio em relação ao já alarmante número que havia sido registrado no primeiro ano do governo Bolsonaro.

Os invasores, em geral, são madeireiros, garimpeiros, caçadores e pescadores ilegais, fazendeiros e grileiros, que invadem as terras indígenas para se apropriar ilegalmente da madeira, devastar rios inteiros em busca de ouro e outros minérios, além de desmatar e queimar largas áreas para a abertura de pastagens. Em muitos casos, os invasores dividem a terra em “lotes” que

66 THE GLOBAL BURDEN OF DISEASE 2016 INJURY COLLABORATORS. Global Mortality From Firearms, 1990-2016. **JAMA**. 2018;320(8):792-814. Disponível em: <<https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2698492>> Acesso em: 15 dez. 2021.

67 CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords). **Atlas da Violência 2020**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em 15 dez. 2021.

68 CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords). **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/50/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em: 15 dez. 2021.

são comercializados ilegalmente, inclusive em terras indígenas habitadas por povos isolados e de recente contato.

Esses grupos e indivíduos atuam com a certeza da conivência – muitas vezes explícita – do governo, cuja atuação na área ambiental foi sintetizada pela célebre frase do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles: era preciso aproveitar a pandemia para “passar a boiada” da desregulamentação.<sup>69</sup>

A organização britânica Global Witness divulgou relatório indicando o crescimento do número de ativistas ambientais assassinados no mundo, colocando o Brasil na quarta posição entre os países mais letais para ambientalistas.<sup>70</sup>

A Comissão Pastoral da Terra – CPT divulgou relatório parcial sobre violência no campo em dezembro de 2021, registrando 30% mais assassinatos relacionados a conflitos no campo do que no ano anterior.<sup>71</sup>

O número de chacinas e mortes de pessoas pretas pelas mãos da polícia também cresceu nos últimos anos. Até outubro de 2021, embora vigente a decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal proibindo operações policiais no Rio de Janeiro, a partir de junho de 2020 até o fim da pandemia, a Rede de Observatórios de Segurança registrou um aumento de 23% no número de mortes em chacinas no estado do Rio entre janeiro e outubro, quando comparados ao mesmo período do ano passado.<sup>72</sup> No mesmo sentido, a Rede de Observatórios da Segurança na Bahia registrou um aumento de quase 40% na quantidade de chacinas

---

69 CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI. **Relatório da Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – dados de 2020**. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/10/relatorioviolencia2020/>; Acesso em 20 dez. de 2021.

70 GLOBAL WITNESS. **Last Line of Defence Report**. Setembro de 2021, Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/09/global-witness-mortes-ambientalistas-13set2021.pdf>, Acesso em: 20 dez. de 2021.

71 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **CPT Partial data: Violence against occupation and land tenure, murders of landless people and deaths as a result of conflicts soar in 2021**. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/5890-cpt-partial-data-violence-against-occupation-and-land-tenure-murders-of-landless-people-and-deaths-as-a-result-of-conflicts-soar-in-2021>. Acesso em: 20 dez. 2021.

72 UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Chacinas policiais e segurança pública no Rio de Janeiro são tema de entrevista no Conexões**, 2 dez. 2021. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/chacinas-policiais-e-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro-sao-tema-de-entrevista-no-conexoes>. Acesso em: 16 dez. 2021.

no estado.<sup>73</sup> Segundo levantamento do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ), pretos e pardos representam 78% dos mortos por intervenção policial no Rio de Janeiro em 2019.<sup>74</sup> Ademais, ao colher dados de 2020 dos estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo, a Rede de Observatórios de Segurança registrou que, independentemente da composição racial do local, negros são os que mais morrem em ações policiais – os números variam entre 63,4% de negros mortos (São Paulo) até assombrosos 98% (Bahia).<sup>75</sup>

Todo esse cenário não pode ser apenas explicado pelo aumento das armas em circulação. O aumento da violência estrutural está ligado ao contexto de recrudescimento do autoritarismo do governo federal, desde a consumação do golpe parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016 e, sobretudo, desde a eleição de Bolsonaro em 2018, tal qual comprovado pelos vários casos e fatos acima apresentados e que contaminam as forças de segurança, animam as milícias, liberam os perpetradores de atividades ilegais no campo e na floresta, e aumentam a sensação de impunidade, principalmente para os agentes do Estado a serviço desse projeto autoritário.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARA ONDE VAMOS?

A análise do quadro político geral em relação aos temas da violência, do autoritarismo e dos processos de “*desdemocratização*” sem sombra de dúvidas gera preocupações e temores por

73 ATARDE. **Relatório aponta aumento de quase 40% na quantidade de chacinas na Bahia**, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://atarde.com.br/bahia/relatorio-aponta-aumento-de-quase-40-na-quantidade-de-chacinas-na-bahia-1164883>. Acesso em 20 dez. 2021.

74 RODRIGUES, Matheus; COELHO, Henrique. Pretos e pardos são 78% dos mortos em ações policiais no RJ em 2019: ‘É o negro que sofre essa insegurança’, diz mãe de Ágatha. G1 Rio de Janeiro, 06 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/06/pretos-e-pardos-sao-78percent-dos-mortos-em-acoes-policiais-no-rj-em-2019-e-o-negro-que-sofre-essa-inseguranca-diz-mae-de-agatha.ghtml>. Acesso em: 15 dez. 2021.

75 RAMOS, Sílvia et al. **Pele-alvo**: a cor da violência policial. Rio de Janeiro: CEsSeC, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/12/relatorio-Rede-Observatorios-Seguranca-violencia-policial-14-dez-2021.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.



parte de quem tem compromisso com a democracia e com os compromissos assumidos como nação no pacto de 88. As eleições presidenciais, previstas para outubro de 2022, serão um teste sobre possibilidades de reversão do acelerado quadro de erosão institucional e, ao mesmo tempo, um desafio em termos de reconstrução das instituições democráticas e reconciliação das políticas públicas com os preceitos constitucionais.

Mantém-se no horizonte político dois grandes desafios paralelos e igualmente significativos. Por um lado, é essencial manter na pauta a agenda política de enfrentamento à violência estrutural, com destaque para a luta contra o racismo, o sexismo, a violência de Estado e os conflitos socioambientais que marcam estruturalmente o estágio atual do capitalismo brasileiro. Por outro lado, é também muito importante reativar o funcionamento das instituições republicanas enfrentando os desafios conjunturais que, em algum sentido, simbolizam-se na viabilidade de eleições livres e democráticas em outubro de 2022, mas que se desdobram em inúmeras frentes de atuação quanto ao restabelecimento dos espaços de controle social, restauração das políticas sociais e revisão do receituário econômico regressivo e ultraliberal.

O que buscamos expor neste artigo é que o quadro que se vive no Brasil hoje – de ascensão da retórica de extrema-direita e de aceleração dos processos de desdemocratização – é, a um só tempo, causa e consequência das práticas autoritárias que aqui analisamos. O discurso antidemocrático do presidente Jair Bolsonaro, materializado pelas ações governistas elencadas ao longo do texto, por exemplo, é também o que permite que discursos similares possam proliferar no âmbito civil num ciclo vicioso de violência que se alimenta e é alimentado por nossa secular tradição autoritária.

A reversão desta realidade não é apenas mera questão institucional ou de reposição de procedimentos burocráticos e judiciais. Pelo contrário, tratam-se de fenômenos profundos que demandam mais do que o acionamento do sistema de justiça ou a

mera realização de processos eleitorais (ainda que tais processos sejam, como aqui já assinalamos, indicadores importantes da resistência ao arbítrio). A questão central da conjuntura política do país passa pela força existente na sociedade civil para, por meio da luta política e da mobilização social, impor novas e maiores barreiras ao avanço autoritário e paralelamente ir produzindo, por dentro das organizações e movimentos sociais, outras formas de gestão social do poder político.

## REFERÊNCIAS

A TARDE. **Relatório aponta aumento de quase 40% na quantidade de chacinas na Bahia**, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://atarde.com.br/bahia/relatorio-aponta-aumento-de-quase-40-na-quantidade-de-chacinas-na-bahia-1164883>. Acesso em 20 dez. 2021.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 529, de 23 de agosto de 2016**. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/21290921](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/21290921). Acesso em 13 dez. 2021.

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

AMADO, Guilherme. **Planalto monitora redes sociais de parlamentares e jornalistas com dinheiro público**. O Globo. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/planalto-monitora-redes-sociais-de-parlamentares-jornalistas-com-dinheiro-publico-24755889>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRAGANÇA, Daniele. **Delegado que lidera investigação contra Salles perde cargo na chefia da PF**. O eco, 22 jun. 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/delegado-que-lidera-investigacao-contrasalles-perde-cargo-de-chefia-na-pf/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D10143.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D10143.htm). Acesso em 13 dez. 2021.

**BRASIL. Decreto nº 10.224, de 05 de fevereiro de 2020.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.224%2C%20DE%205,que%20lhe%20confere%200%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.224%2C%20DE%205,que%20lhe%20confere%200%20art). Acesso em: 19 dez. 2021.

**BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 14 dez. 2021.

**BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

**BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 13 dez. 2021.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 722.** Relatora Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5967354>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CALMON, Sacha. **Bolsonaro cumpre o desmonte das Universidades.** Correio Braziliense, 06 jun. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/opinia0/2021/06/4929255-bolsonaro-cumpre-o-desmonte-das-universidades.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/#:~:text=Direitos%20Humanos-,Extinto%20pelo%20governo%2C%20Consea%20%C3%A9%20essencial%20para,%C3%A0%20fome%2C%20diz%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas&text=Criado%20em%201993%2C%20pelo%20ent%C3%A3o,2003%2C%20no%20primeiro%20governo%20Lula>. Acesso em 15 dez. 2021.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords). **Atlas da Violência 2020.** Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em 15 dez. 2021.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords). **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/50/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CHAUÍ, Marilena. **Democracia e sociedade autoritária**. (Palestra). Revista Comunicação e Informação, v. 15, n. 2, jul./dez. 2012, p. 149-161. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/24574>. Acesso em: 14 dez. 2021.

COELHO, Maria Teresa Ruas. **Dependência, Neoliberalismo e Desdemocratização Brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 139 pp. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **CPT Partial data: Violence against occupation and land tenure, murders of landless people and deaths as a result of conflicts soar in 2021**. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/5890-cpt-partial-data-violence-against-occupation-and-land-tenure-murders-of-landless-people-and-deaths-as-a-result-of-conflicts-soar-in-2021>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CONGRESSO EM FOCO. **Diretor do Inpe é demitido após desafiar Bolsonaro**. UOL, 02 ago. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/diretor-do-inpe-e-demitido-apos-desafiar-bolsonaro/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI. **Relatório da Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – dados de 2020**. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/10/relatorioviolencia2020/>; Acesso em 20 dez. de 2021.

FANON, Frantz. **Pele Negra, Máscaras Brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FIGUEIREDO, Isabel; MARQUES, Ivan. **Panorama sobre armas de fogo no Brasil: um retrato possível a partir dos sistemas federais**. In: BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Coords.). Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 15, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>

[org.br/wp-content/uploads/2021/07/8-brasil-dobra-o-numero-de-armas-nas-maos-de-civis-em-3-anos.pdf](https://org.br/wp-content/uploads/2021/07/8-brasil-dobra-o-numero-de-armas-nas-maos-de-civis-em-3-anos.pdf)> Acesso em: 15 dez. 2021.

FRANCO, Bernardo. **Com Bolsonaro, Brasil vive sob estado de intimidação**, O Globo, 18 fev. 2021. Disponível em <https://blogs.oglobo.globo.com/bernardo-mello-franco/post/com-bolsonaro-no-poder-brasil-vive-sob-estado-de-intimidacao.html> , acessado em 20 de dezembro de 2021.

GALINDO, Rogério. **Os sete pecados de Bolsonaro contra as universidades federais**. Plural Curitiba, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/colunas/caixa-zero/os-sete-pecados-de-bolsonaro-contra-as-universidades-federais/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

GANDRA, Alana. **Pesquisa revela que 19 milhões passaram fome no Brasil no fim de 2020**. Agência Brasil, 06 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/pesquisa-revela-que-19-milhoes-passaram-fome-no-brasil-no-fim-de-2020>. Acesso em: 15 dez. 2021.

GASPARDO, Murilo. **Globalização e o déficit democrático das instituições representativas brasileiras**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 60, n. 1, jan./abr. 2015, p. 85-115. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/37353>. Acesso em: 13 dez. 2021.

GLOBAL WITNESS. **Last Line of Defence Report**. Setembro de 2021, Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/09/global-witness-mortes-ambientalistas-13set2021.pdf>, Acesso em: 20 dez. de 2021.

GODOY, Marcelo; KRUSE, Tulio. **Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro**. Estadão, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro,70003652910>. Acesso em: 13 dez. 2021.

HIGÍDIO, José. **Justiça manda trancar inquérito contra líder indígena Sonia Guajajara**. Consultor Jurídico, 05 mai. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-05/justica-manda-trancar-inquerito-lider-indigena-sonia-guajajara>. Acesso em: 13 dez. 2021.

IBAMA. **Nota Técnica nº 1/2020**. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/agrotoxicos/registro-emergencial/2020/2020-11-27-NotaTec\\_01\\_2020\\_Diqua.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/agrotoxicos/registro-emergencial/2020/2020-11-27-NotaTec_01_2020_Diqua.pdf). Acesso em: 15 dez. 2021.

IBAMA. **Portaria nº 560, de 27 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-560-de-27-de-fevereiro-de-2020-246233805>. Acesso em: 15 dez. 2021.

IMAFLORES; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTICLE 19. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira**. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/imf-retrocessos-publicacao-rev2.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2021.

INSTITUTO IGARAPÉ. **A flexibilização do acesso a armas e munições em análise pelo STF: um panorama geral da votação**. Descontrole no Alvo. Rio de Janeiro, Boletim 01. setembro, 2021. Disponível em: < <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/09/2021-09-17-v2-boletim-1-Descontrole-no-alvo.pdf> > Acesso em: 14 dez. 2021.

JORNAL DA USP. **Comissão de Ética da USP arquiva representação contra Conrado Hubner Mendes, 02 set. 2021**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/comissao-de-etica-da-usp-arquiva-representacao-contr-conrado-hubner-mendes/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

LEAL FILHO, Laurindo. **Quarenta anos depois, a TV brasileira ainda guarda marcas da ditadura**. Revista USP, São Paulo, n.61, março/maio 2004, p. 40-47. Disponível em: <http://revistas.usp.br>. Acesso em: 14 dez 2021.

MELO, Demian. **“Temos hoje dois entulhos autoritários da época da Ditadura: um é a polícia militar e outro é a Globo”** (entrevista). Fundação Fiocruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Publicação. 01 mar 2021. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/temos-hoje-dois-entulhos-autoritarios-da-epoca-da-ditadura-um-e-a-policia> . Acesso em 14 dez 2021.

MODELLI, Laís. **Servidores do Ibama denunciam que fiscalização ambiental está paralisada após decisão de Salles**. G1, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/04/20/mais->

de-400-servidores-do-ibama-denunciam-em-carta-estarem-com-as-atividades-de-fiscalizacao-ambiental-paralisadas.ghtml. Acesso em: 13 dez. 2021.

NASCIMENTO, Camila. **‘Vou seguir em frente’, diz pró-reitor advertido por criticar Bolsonaro.** Veja, 04 mar. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/vou-seguir-em-frente-diz-pro-reitor-advertido-por-criticar-bolsonaro/>. Acesso em 13 dez. 2021.

O GLOBO. **Presença de militares em cargos civis mais que dobrou no governo Bolsonaro**, 27 jun. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/presenca-de-militares-em-cargos-civis-mais-que-dobrou-no-governo-bolsonaro-25079165>. Acesso em: 13 dez. 2021.

OLIVEIRA, Elida. **Após Bolsonaro sugerir interferência no Enem, governo entra no modo ‘redução de danos’.** El País, São Paulo, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-17/apos-bolsonaro-sugerir-interferencia-no-enem-governo-entra-no-modo-reducao-de-danos.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

OLIVEIRA, Marina. **Governo censura professores que criticaram Bolsonaro.** Congresso em foco/UOL, 03 mar. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/governo-enquadra-professores-que-criticaram-bolsonaro/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

PASTANA, Débora. **Justiça penal autoritária e consolidação do estado punitivo no Brasil** - Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 32, p. 121-138, fev. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/wgJXpCKYqGDKFVJRsvF8Qrf/?lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2021.

PINHEIRO, Lara. **Enem 2021 tem 4 milhões de inscritos, menor número desde 2007.** G1, 15 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/enem/2021/noticia/2021/07/15/enem-2021-tem-4-milhoes-de-inscritos.ghtml>. Acesso em 20 dez. 2021.

PIRES, Thula. **A Criminalização do Racismo: entre a política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos.** Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

PONTES, Nádia. **Tensão e insegurança marcam aniversário do Inpe.** DW, 05 ago. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/tens%C3%A3o-e-inseguran%C3%A7a-marcam-anivers%C3%A1rio-do-inpe/a-54452780>. Acesso em: 18 dez. 2020.

QUIJANO, Aníbal. **A modernidade, o capital e a América Latina nascem no mesmo dia.** (Entrevista). ILLA – Revista del centro de educación y cultura, Lima, n. 10, janeiro de 1992. p. 42-57. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/409421058/QUIJANO-1991-La-modernidad-el-capital-y-america-latina-nacen-el-mismo-dia-edit-pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

QUIJANO, Aníbal. **Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina.** Estud. avançados, São Paulo, v. 19, n. 55, Dec. 2005, p. 9-31.  
RAMOS, Silvia et al. **Pele-alvo: a cor da violência policial.** Rio de Janeiro: CESeC, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/12/relatorio-Rede-Observatorios-Seguranca-violencia-policial-14-dez-2021.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

REINHOLZ, Fabiana. **Governo Bolsonaro volta a atacar a autonomia das universidades e institutos federais.** Brasil de Fato, Porto Alegre, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/10/governo-bolsonaro-volta-a-atacar-autonomia-das-universidades-e-institutos-federais>. Acesso em: 13 dez. 2021.

RIBEIRO, Cirley. **Ação de presidente da Funai resulta em flechada no pé.** Estação Cultura/UOL, 14 jun. 2021. Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/radio/programas/estacao-cultura/2021/06/14/390\\_acao-de-presidente-da-funai-resulta-em-flechada-no-pe.html](https://cultura.uol.com.br/radio/programas/estacao-cultura/2021/06/14/390_acao-de-presidente-da-funai-resulta-em-flechada-no-pe.html). Acesso em 13 dez. 2021.

RODRIGUES, Matheus; COELHO, Henrique. **Pretos e pardos são 78% dos mortos em ações policiais no RJ em 2019: ‘É o negro que sofre essa insegurança’, diz mãe de Ágatha.** G1 Rio de Janeiro, 06 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/06/pretos-e-pardos-sao-78percent-dos-mortos-em-aco-es-policiais-no-rj-em-2019-e-o-negro-que-sofre-essa-inseguranca-diz-mae-de-agatha.ghtml>. Acesso em: 15 dez. 2021.



SENADO NOTÍCIAS. **Sancionada a revogação da Lei de Segurança Nacional; artigo contra disseminação de fake news é vetado.** Agência Senado, 02 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/sancionada-a-revogacao-da-lei-de-seguranca-nacional-artigo-contradiseminacao-de-fake-news-e-vetado>. Acesso em 18 dez. 2021.

SPRING, Jake. **Após prisão de brigadistas, Bolsonaro lembra ter relacionado ONGs a incêndios na Amazônia.** UOL Economia/Reuters, 72 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/11/27/policia-do-para-prende-brigadistas-por-incendios-na-amazonia.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

TEIXEIRA, Lucas Borges. **O que é, quem fez e quem está no dossiê antifascista.** UOL Notícias, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/18/uol-explica-o-que-e-quem-fez-e-quem-atinge-o-dossie-antifascista.htm>. Acesso em 13 dez. 2021.

THE GLOBAL BURDEN OF DISEASE 2016 INJURY COLLABORATORS. **Global Mortality From Firearms, 1990-2016.** JAMA. 2018;320(8):792-814. Disponível em: <<https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2698492>> Acesso em: 15 dez. 2021.

TILLY, Charles. **Democracia.** São Paulo: Editora Vozes, 2013.

TRIBUNA OLIVEIRA. **Policia Militar do Estado sofre processo por ato contra Bolsonaro,** 20 ago. 2021. Disponível em: <https://tribunaonline.com.br/politica/policial-militar-do-estado-sofre-processo-por-ato-contrabolsonaro-101289>. Acesso em: 10 dez. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Chacinas policiais e segurança pública no Rio de Janeiro são tema de entrevista no Conexões,** 2 dez. 2021. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/chacinas-policiais-e-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro-sao-tema-de-entrevista-no-conexoes>. Acesso em: 16 dez. 2021.

VALENTE, Rubens. **PM capixaba ordena devassa virtual contra o grupo “Policiais Antifacismo”.** UOL Notícias, 01 dez. 2020. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/11/16/policiais-antifascismo-espirito-santo.htm>. Acesso em 12 dez. 2021.

VALENTE, Rubens. **Veja a lista de jornalistas e influenciadores em relatório do governo**. UOL Notícias, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/12/01/lista-monitoramento-redes-sociais-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

VENTURINI, Anna Carolina et al. **Diagnóstico da Aplicação da atual Lei de Segurança Nacional**. LAUT. Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo. Disponível em: <https://laut.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Relato%CC%81rio-LSN-formatado.vf-novo.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.





# CAPÍTULO 04

---

## ASSÉDIO INSTITUCIONAL, NEOLIBERALISMO E REFORMA DA CONSTITUIÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

Cláudio Pereira de Souza Neto

### RESUMO:

Este texto procura apresentar exemplos que caracterizam com precisão a forma como Bolsonaro procura conduzir a relação entre o chefe do Governo e os servidores do Executivo Federal. Durante todo o governo, ele e seus principais ministros têm procurado podar a independência e a impessoalidade com que os servidores públicos devem atuar, para que se submetam a sua vontade política, inapropriadamente. Essa é uma das dimensões do “assédio institucional” que o governo atual tem imposto sobre os servidores públicos brasileiros.

Prova de que, durante o Governo Bolsonaro, o assédio institucional se converteu em método de governo são as reformas constitucionais que vêm sucessivamente promovendo com o objetivo de reduzir a independência de servidores e órgãos do Estado. Deve-se considerar, na avaliação da gravidade da violação à Constituição, que não se trata de fato isolado, mas de mais um

elemento do processo atual de erosão incremental do Estado democrático de direito. O Governo tem atuado de modo efetivo para podar e, em alguns casos, eliminar a autonomia relativa conferida às organizações que, embora integrem o Executivo, se desincumbem de suas finalidades institucionais de modo relativamente independente, por executarem políticas de Estado, não de governo.

Como se verifica, o governo, além de intervir diretamente em órgãos dotados de autonomia e perseguir servidores, tem ainda procurado, pela via do ataque à Constituição, criar mecanismos que ampliem as possibilidades de coação e intimidação. O assédio institucional é uma das vias principais de realização do projeto bolsonarista de destruição do Estado brasileiro. O discurso neoliberal de ataque ao serviço público e aos servidores, no curso do governo Bolsonaro, tem revelado sua íntima ligação com o autoritarismo. Ao invés de servir à limitação do poder do Estado, as reformas de orientação neoliberal servem exatamente ao propósito inverso, de enfraquecer o sistema de freios e contrapesos estruturado pela Constituição Federal de 1988.

Como se verifica, o assédio institucional que tem lugar durante o governo Bolsonaro é não apenas uma extravagância de governantes despreparados e autoritários. É uma dimensão constitutiva de um projeto de poder que pretende eliminar os mecanismos institucionais de moderação da política, com o propósito de permitir que, por intermédio de seu exercício autoritário, sejam reprimidas as demandas por redistribuição da riqueza socialmente produzida.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	207
2. ASSÉDIO INSTITUCIONAL E DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS	212
3. ASSÉDIO INSTITUCIONAL E REPRESSÃO FISCAL	214
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ASSÉDIO INSTITUCIONAL E NEOLIBERALISMO	217
REFERÊNCIAS	220

## 1. INTRODUÇÃO

Hoje, a separação de poderes não mais se traduz como o regime que reparte competências entre Executivo, Legislativo e Judiciário.<sup>1</sup> Há uma separação de poderes “interna” a cada poder,<sup>2</sup>

1 Como sustenta Bruce Ackerman, é chegada a hora de dar um “carinhoso adeus a Montesquieu”. Ackerman é preciso quanto ao ponto: “Quase três séculos depois, já passa da hora de repensar a santíssima Trindade de Montesquieu. Apesar de seu status canônico, ela nos mantém cegos para o surgimento, em nível mundial, de novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como legislativas, judiciárias ou executivas. Embora a tradicional fórmula tripartite falhe ao capturar os modos característicos de operação de tais formas, essas unidades novas e funcionalmente independentes estão desempenhando um papel cada vez mais relevante em governos modernos. Uma ‘nova separação de poderes’ está emergindo no século XXI. (...) E, assim, nós devemos dar um carinhoso adeus a Montesquieu, para então criar novas bases para o direito administrativo comparado, que deem conta dos desafios dos governos modernos.” (ACKERMAN, B. Adeus, Montesquieu. *RDA*, v. 265, p. 13-23, jan. 2014). Sobre o tema, cf., também: ACKERMAN, B. *A nova separação dos poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Quanto à Montesquieu, Ackerman tem razão, ao indicar que, nos estados contemporâneos, há uma multiplicidade de entes que cooperam e se limitam mutuamente. Mas, por outro lado, se mentem intacta a lição de Montesquieu segundo a qual a função do princípio é permitir que “*poder freie poder*”, evitando que a concentração do poder permita seu exercício arbitrário (MONTESQUIEU, C. de S., B. de la B. et de. *De l'esprit des lois*. Paris: Éditions Garnier Frères, 1956. p. 163).

2 Cf., i. a.: KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within. *Yale Law Journal*, n. 115, 2006; WALTERS, Daniel. Litigation-Fostered Bureaucratic Autonomy: Administrative Law Against Political Control. *Journal of Law and Politics*, V. XXVIII, 2013.

no âmbito de um Estado que é cada vez mais policêntrico.<sup>3</sup> Na Constituição Federal de 1988, estão previstos órgãos dotados de autonomia plena, como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Estão previstas autarquias, como as universidades e as agências reguladoras, também dotadas de autonomia, embora não tão ampla.<sup>4</sup> Há “carreiras de Estado”, integradas por servidores que se dedicam a funções inerentes ao Estado, que não se confundem com as funções de governo, como é o caso da fiscalização tributária e da atividade policial.<sup>5</sup> Essas instituições e servidores semi independentes são um importante obstáculo à implantação de medidas autoritárias e irracionais.<sup>6</sup> Bolsonaro, durante todo o governo, atuou contra o funcionamento desse sistema de freios e contrapesos interior ao Poder Executivo, podando a autonomia relativa conferida a organizações que devem realizar suas finalidades institucionais de modo relativamente independente.<sup>7</sup>

3 Cf.: CHEVALLIER, J. Les Autorités Administratives Indépendantes. In.: *Encyclopaedia Universalis*, Paris, 1989; MOREIRA, V. Administração Autônoma e Associações Públicas, Coimbra, 1997; ARAGÃO, A. Administração pública policêntrica. *RDA*, n. 227, 2001; BINENBOJM, G. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

4 É o que tem entendido o STF: “A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência [...], atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. [...] Peca, portanto, o diploma legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, uma vez que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado”. (ADI n.º 3.792, rel. min. Dias Toffoli, j. 22.09.2016, DJE 01.08.2017).

5 O conceito de “carreiras típicas de Estado” é recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 247: “As leis previstas no inciso III do § 1.º do art. 41 e no § 7.º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.”

6 T. Cowen esclarece, relativamente ao caso norteamericano, que “No matter who is elected, the fascists cannot control the bureaucracy, they cannot control all the branches of American government, they cannot control judiciary, they cannot control semi-independent institutions such as the Federal reserve, and they cannot control what is sometimes called the ‘deep state’”. The net result is they simply can’t control enough of the modern state to steer it in a fascist direction”. (COWEN, T. *Could fascism come to America? In: SUNSTEIN, Cass R. [org.]. Can it happen here? Authoritarianism in America*. New York: Dey St., an imprint of William Morrow, 2018).

7 Como alertam Ginsburg e Huq, “attacks on bureaucratic autonomy are an important part of democratic erosion. In many instances, this takes of targeted attacks on distinct elements of the bureaucracy that were designed with a checking, rule-of-law function in mind”. (GINSBURG, T.; HUQ, A. Z. *How to save a constitutional democracy*, cit., p. 105).



O primeiro caso que despertou a atenção do público foi o do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE. Bolsonaro entende que o desenvolvimento da Amazônia passa pela redução das áreas destinadas à preservação do meio ambiente. Um aumento das queimadas, em 2019, foi detectado pelo INPE. O órgão era responsável pelo monitoramento do desmatamento da Amazônia, atividade conduzida por cientistas de alto nível. O sistema era objeto de amplo reconhecimento internacional. Em 2 de agosto de 2019, confrontado com dados científicos que davam conta do aumento do desmatamento, Bolsonaro anunciou a demissão do diretor do Instituto, Dr. Ricardo Galvão, pesquisador de 71 anos de idade, PhD em Física de Plasmas Aplicada pelo MIT. Bolsonaro, dias antes, havia dito que os dados do INPE, que indicavam um aumento de 50% no desmatamento da Amazônia em 2019, eram falsos e acusava o diretor do Instituto de “estar a serviço de alguma ONG”.<sup>8</sup> Inconformado com a interferência do presidente na produção de dados científicos, Ricardo Galvão manifestou o seu repúdio: *“Ele tem um comportamento como se estivesse falando em botequim. Ele fez acusações indevidas a pessoas do mais alto nível da ciência brasileira. [...] Isso é uma piada de um garoto de 14 anos que não cabe a um presidente da República fazer”*.<sup>9</sup>

A comunidade internacional também reagiria. Em 28 de agosto, o presidente Francês, Emmanuel Macron, criticou a demissão do cientista: *“Quando nos encontramos pela primeira vez, ele disse que faria tudo pelo reflorestamento e o Acordo de Paris tendo em vista o acordo com o Mercosul. Quinze dias depois, ele estava fazendo o oposto, demitindo cientistas”*.<sup>10</sup>

O caso da FUNAI – Fundação Nacional do Índio – tem provocado perplexidade no Brasil e no mundo. Já durante a campanha eleitoral, Bolsonaro dizia que mais nenhum metro do território nacional seria demarcado como terra indígena. Ao tomar posse, deslocou a FUNAI do Ministério da Justiça para o

8 A convicção de Bolsonaro era de que “os dados [eram] mentirosos” ou “poderiam não estar condizentes com a verdade” e “prejudica[vam] e atrapalha[vam] o país” (*O Estado de São Paulo*, 28 jul. 2019).

9 *O Globo*, 02 ago. 2019.

10 *Época*, 26 ago. 2019.

novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Além disso, transferiu a atribuição de processar a demarcação de terras indígenas da FUNAI para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MP n.º 870). Em janeiro de 2019, nomeou para a Presidência da FUNAI o general Franklimberg Ribeiro de Freitas. Mas, em 11 de junho de 2019, já o demitiu, por pressão dos ruralistas. A medida provisória que reorganizava a administração federal, quanto à FUNAI, foi rejeitada pelo Legislativo, que, ademais, manteve a demarcação de terras indígenas em seu âmbito de atribuições. O presidente editou, então, no mesmo dia da promulgação da Lei n.º 13.844/2019, nova MP com o mesmo objeto, reeditando normas que haviam sido rejeitadas pelo Congresso (artigo 1.º da MP n.º 886/2019). Em razão da vedação constante do artigo 62, § 10, da Constituição da República,<sup>11</sup> o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da nova MP, impedindo que a vontade do governo prevalecesse.<sup>12</sup> O presidente não deixava espaço para dúvidas: o que pretendia era enfraquecer a proteção ao indígena.<sup>13</sup>

O mesmo propósito de impedir o trabalho dos técnicos do governo dedicados à preservação ambiental fez com que o presidente cerceasse o funcionamento regular do IBAMA. Assim que tomou posse, Bolsonaro revelou a pretensão de fundir os Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura. A resistência foi grande, e o presidente desistiu da ideia. Ao assumir, porém, manifestou seu propósito de “acabar com a indústria das multas”, referindo-

11 De acordo com o preceito, “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.”

12 A decisão foi proferida nos seguintes termos: “2. A MP 886/2019 reedita a norma rejeitada pelo Congresso Nacional e o faz na mesma sessão legislativa em que ela vigorou e na qual foi rejeitada, o que configura violação ao teor literal do art. 62, §10, da Constituição, bem como ao princípio da separação dos poderes. [...] 5. A rejeição da MP n.º 870/2019 pelo Congresso Nacional e a medida cautelar ora deferida implicam a manutenção da vinculação da FUNAI ao Ministério da Justiça, competindo-lhe proteger e promover os direitos dos povos indígenas e dar cumprimento ao mandamento constitucional de demarcação das suas terras.” (ADI n.º 6062 MC-Ref, relator min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, J. 01.08.2019, DJe-261 29.11.2019).

13 Fundada em dezembro de 1967, por meio da Lei n.º 5371/67, a FUNAI sempre foi instituição do Estado brasileiro. O órgão tem origem no antigo Serviço de Proteção ao Índio – SPI –, criado pelo marechal Cândido Rondon.

se às exações impostas pelos órgãos de proteção ambiental.<sup>14</sup> Bolsonaro pretendia “tirar o Estado do cangote de quem produz, daqueles que investem e dos grandes empreendedores”, para o que prometia “fazer uma limpa no IBAMA”.<sup>15</sup> O mandatário passou a intervir em operações específicas do IBAMA, como a ocorrida em Rondônia, em abril de 2019, para reprimir a extração ilegal de madeira. Na ocasião, proibiu que fiscais do IBAMA exercessem as atribuições previstas no artigo II do Decreto n.º 6.514/2008, de queimar caminhões, tratores e artefatos utilizados na prática de infrações ambientais, quando, em razão das dificuldades de acesso ao local, não houvesse a possibilidade efetiva de realizar a apreensão.<sup>16</sup> Ao longo de 2019, as viaturas do IBAMA é que passaram a ser incendiadas por madeireiros atuantes na região amazônica,<sup>17</sup> tornando inviável a realização de operações. O presidente novamente deixava claros seus objetivos: “*Nós não podemos ter uma política ambiental como tínhamos há pouco tempo, da indústria da demarcação das terras indígenas, da indústria de quilombolas, da indústria de estações ecológicas*”.<sup>18</sup> Durante a pandemia do coronavírus, o presidente demitiu o diretor do IBAMA que determinou a retirada de madeireiros e garimpeiros de terras indígenas do sul do Pará – o episódio será examinado mais adiante.

Os exemplos acima caracterizam com precisão a forma como Bolsonaro procuraria conduzir a relação entre o chefe do Governo e os servidores do Executivo Federal. Durante todo o governo tem procurado podar a independência e a impessoalidade com que os servidores públicos devem atuar, para que se submetam a sua vontade política inapropriadamente. Essa é uma das dimensões do “*assédio institucional*” que o governo atual tem imposto sobre os servidores públicos brasileiros.

---

14 A primeira medida concreta adotada pelo governo foi a edição do Decreto n.º 9760/2019, instituindo o “Núcleo de Conciliação Ambiental”, cujos integrantes seriam nomeados por meio de portaria conjunta do ministro do Meio Ambiente e do presidente da autarquia ambiental (IBAMA ou ICM-Bio). Caberia ao núcleo rever as sanções aplicadas pelos fiscais e converter as multas em serviços e projetos.

15 *EBC*, 29 abr. 2019.

16 *Valor Econômico*, 14 abr. 2019.

17 *Veja*, 16 ago. 2019.

18 *O Eco*, 12 jun. 2019.

## 2. ASSÉDIO INSTITUCIONAL E DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS

Prova de que, durante o Governo Bolsonaro, o assédio institucional se converteu em *método de governo* são as reformas constitucionais que vêm sucessivamente promovendo com o objetivo de reduzir a independência de servidores e órgãos do Estado. Foi o que ocorreu por meio da edição da EC n. 103, que promoveu a reforma do sistema previdenciário brasileiro. De acordo com a nova redação do artigo 149, § 1º-B, da Constituição Federal, “*Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.*” Como se observa, a EC n. 103 criou a possibilidade de se estabelecer “alíquota extraordinária” sobre a remuneração dos servidores públicos, o que pode se converter em instrumento de ameaça e coação posto à disposição do governo para tentar obter a submissão de servidores para além do que seria exigido por conta de seus deveres funcionais.

Incidindo em conjunto com as alíquotas ordinárias, com o imposto de renda e os demais tributos vigentes no Brasil, a alíquota extraordinária leva ao *confisco*, violando o princípio estabelecido no 150, IV, da Constituição Federal.<sup>19</sup> Violam-se,

19 A jurisprudência do STF, que veda o confisco da propriedade por meio da acumulação de tributos, foi estabelecida em caso em que se discutia a constitucionalidade de multa, *i. e.*, de exação aplicada não de modo permanente, mas temporário ou mesmo eventual. Segue, a propósito, a transcrição de trechos do voto do Ministro Celso de Mello, proferido no RE 754.554, julgado em 22.10.2013, do qual foi relator, onde foi reconhecido o efeito confiscatório de multa tributária então questionada: (...) “*Sob tal perspectiva, cabe registrar que os entes estatais não podem utilizar a extraordinária prerrogativa político-jurídica de que dispõem em matéria tributária, para, em razão dela, exigirem prestações pecuniárias de valor excessivo que comprometam, ou, até mesmo, aniquilem o patrimônio dos contribuintes. O ordenamento normativo vigente no Brasil, ao definir o estatuto constitucional dos contribuintes, proclamou, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação tributante do Estado, uma importante garantia fundamental que impõe, ‘ope constitutionis’, aos entes públicos dotados de competência impositiva, expressiva limitação ao seu poder de tributar. Trata-se da vedação, que, tendo por destinatários a União Federal, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, proíbe-lhes a utilização do tributo ‘com efeito de confisco’ (CF, art. 150, inciso IV). Revela-se inquestionável, dessa maneira, que o ‘quantum’ excessivo dos tributos ou das multas tributárias, desde que irrazoavelmente fixado em valor que comprometa o patrimônio ou que ultrapasse o limite da capacidade contributiva da pessoa, incide na limitação constitucional, hoje expressamente inscrita no art. 150, IV, da Carta Política, que veda a utilização de prestações tributárias com efeito*”

da mesma forma, os princípios da contrapartida (CF, art. 40), da *proporcionalidade*, na dimensão da proibição do excesso, e da *irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos* (CF, artigo 37, XIV). Especialmente pertinente à aplicação do princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, fixado no artigo 37, XIV, da Constituição Federal. Trata-se de garantia da independência dos servidores públicos, que não podem ser coagidos ou ameaçados pelos governantes para serem instados a agirem em desacordo com as normas de regência de suas atribuições. O princípio da irredutibilidade de vencimentos é garantia de funcionamento pleno do sistema de freios e contrapesos (CF, art. 2º).

Deve-se considerar, na avaliação da gravidade da violação à Constituição, que não se trata de fato isolado, mas de mais um elemento do processo atual de *erosão incremental* do estado democrático de direito.<sup>20</sup> O Governo tem atuado de modo efetivo para podar e, em alguns casos, eliminar a autonomia relativa conferida às organizações que, embora integrem o Executivo, se desincumbem de suas finalidades institucionais de modo relativamente independente, por executarem políticas de Estado, não de governo. O ponto foi ressaltado em precedente do Supremo Tribunal Federal, relativo ao Decreto nº 10.003/2019, que dispôs sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda.<sup>21</sup>

---

*confiscatório, consoante enfatizado pela doutrina (...) Assim, tem efeito confiscatório o tributo que não apresenta as características de razoabilidade e justiça, sendo, assim, igualmente atentatório ao princípio da capacidade contributiva."*

20 Cf., i. a.: WALDNER, D.; LUST, E. Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding Annual. Review of Political Science, vol. 21, n. 1, 2018; FAGGIANI, V. La "rule of law backsliding" como categoria interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, 2019; LEVITSKI, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Sustentando que também no Brasil há um "processo contínuo de degradação institucional", cf.: AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

21 No precedente, da lavra do Min. Roberto Barroso, se lêem as seguintes advertências: "(...) 12. O constitucionalismo e as democracias ocidentais têm se deparado com um fenômeno razoavelmente novo: os retrocessos democráticos, no mundo atual, não decorrem mais de golpes de estado com o uso das armas. Ao contrário, as maiores ameaças à democracia e ao constitucionalismo são resultado de alterações normativas pontuais, aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à sua inconstitucionalidade. Porém, em seu conjunto, expressam a adoção de medidas que vão progressivamente corroendo a tutela de direitos e o regime democrático. 13. Esse fenômeno tem recebido, na ordem internacional, diversas

### 3. ASSÉDIO INSTITUCIONAL E REPRESSÃO FISCAL

Outro exemplo de assédio institucional promovido por intermédio do poder de reforma à constituição é a chamada PEC Emergencial (PEC 186), que levou à aprovação da emenda Constitucional n. 109. A Emenda torna substancialmente mais rigoroso o regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional n. 95, que congela os gastos públicos por um período de 20 anos, contados de 2017. Em particular, a PEC 186 altera a redação do artigo 109 do ADCT para criar “gatilho orçamentário”, que visa deflagrar um conjunto de medidas gravemente danosas à autonomia dos órgãos listados no art. 107 do ADCT e ao sistema de garantias dos servidores públicos. Na redação originária do artigo 109 do ADCT, previa-se que, *“No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: (...)”*. A PEC n. 186 altera a redação do preceito, que passaria a prever que, *“Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: (...)”*.

---

denominações, entre as quais: “constitucionalismo abusivo”, “legalismo autocrático” e “democracia iliberal”. Todos esses conceitos aludem a experiências estrangeiras que têm em comum a atuação de líderes carismáticos, eleitos pelo voto popular, que, uma vez no poder, modificam o ordenamento jurídico, com o propósito de assegurar a sua permanência no poder. (...) O resultado final de tal processo tende a ser a migração de um regime democrático para um regime autoritário, ainda que se preserve a realização formal de eleições. 15. Embora não me pareça ser o caso de falar em risco democrático no que respeita ao Brasil, cujas instituições amadureceram ao longo das décadas e se encontram em pleno funcionamento, é sempre válido atuar com cautela e aprender com a experiência de outras nações. Nessa linha, as cortes constitucionais e supremas cortes devem estar atentas a alterações normativas que, a pretexto de dar cumprimento à Constituição, em verdade se inserem em uma estratégia mais ampla de concentração de poderes, violação a direitos e retrocesso democrático. (...)”. (ADPF 622 MC, Relator Min. Roberto Barroso, J. 20.12.2019, DJe-019 03.02.2020).

Entre as medidas previstas, estão a vedação da concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares (I); da admissão ou contratação de pessoal (IV); da criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório (VI); do aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório (IX). Especificamente para os servidores públicos, com a exceção da proibição do aumento de benefícios de cunho indenizatório (novo inciso XI), a PEC n. 186 não cria novas consequências para a hipótese de violação do limite de gastos primários estabelecido no art. 109 do ADCT. Porém, esse limite passa a ser fixado de modo mais estreito que na redação originária do preceito. Dessa alteração tende a resultar que, considerando a perspectiva de, nos próximos anos, se enfrentarem limitações fiscais, os mecanismos mencionados serão acionados com muito mais frequência.

Considere-se, por exemplo, a vedação à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão. Se as atuais dificuldades fiscais perdurarem, os servidores ficariam, por longo período, sem fazer jus, sequer, à revisão anual, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal. Com isso, a remuneração dos servidores seria corroída pela inflação, convertendo-se, ao longo dos anos, em uma fração do que é hoje. A hipótese é também de violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, previsto no art. 37, XV, da Constituição Federal. Por essa razão, é possível sustentar que a PEC n. 186, no ponto, é *inconstitucional* por violar uma garantia de direito fundamental dos servidores e do próprio princípio da separação de poderes.<sup>22</sup>

22 O ponto é esclarecido na seguinte decisão: “A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o poder público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos.” (ADI n. 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, P, j. 7-2-2001, DJ de 27-6-2003).

Como garantia fundamental, a irredutibilidade de vencimentos se identifica com a hipótese estabelecida no artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Observe-se que o artigo 60, § 4º, IV faz referência não só aos “direitos”, mas também às “garantias”. As garantias dos direitos fundamentais também são protegidas como cláusulas pétreas. Não se admite a edição de emenda constitucional que simplesmente promova, por exemplo, a abolição da inamovibilidade dos magistrados e da inviolabilidade de domicílios. Revogar essas garantias constitucionais<sup>23</sup> significa dissolver as bases materiais mínimas para que os respectivos direitos fundamentais sejam preservados e efetivados. Tal como os próprios direitos fundamentais, também as garantias constitucionais desses direitos, pelo menos na sua dimensão básica, são cláusulas pétreas, integrando o núcleo intangível da Constituição Federal de 1988.<sup>24</sup>

A PEC n. 186, ao violar garantias fundamentais dos servidores públicos, se insere no processo em curso de aprofundamento do “assédio institucional”, ameaçando a própria independência entre os poderes. A PEC 186, ao alterar o artigo 109 do ADCT, afetando o funcionamento regular de órgãos dotados de autonomia, listados no artigo 107, bem como restringindo a eficácia de garantias da independência dos servidores, viola o princípio da separação de poderes, que também é cláusula pétrea, prevista no artigo 60, § 4º, III, da Constituição Federal. A violação das garantias dos servidores tende a reduzir a independência

23 Nas palavras de Márcio Iorio Aranha, professor da UnB, “as garantias institucionais servem, então, como diretriz e impulse às funções estatais de poder, emancipando-as de uma necessária pretensão subjetiva anterior para adotar uma razão de atuação positiva estatal espelhada na objetivação, de que o direito fundamental foi alvo” (ARANHA, M. I. *Interpretação Constitucional e Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais*. 2a Ed. São Paulo: Atlas, 2000).

24 O fato de tal garantia estar prevista em normas que se situam fora do Título II da Constituição Federal, que delimita a esfera dos direitos providos de “fundamentalidade formal”, não impede que lhes seja atribuída “fundamentalidade material”. e, portanto, o *status* de cláusula pétrea. Tal possibilidade decorre do que estabelece o §2º do artigo 5º da Constituição Federal: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Ao aplicar esse preceito, o STF declarou inconstitucional o § 2º do art. 2º da EC n. 3/93, que excepcionava a incidência do princípio da anterioridade tributária ao IPMF. O princípio está estabelecido no artigo 150, III, *b*, ou seja, fora do catálogo expresso de direitos e garantias fundamentais (Título II). Não há razão para que o mesmo raciocínio não seja aplicado também ao art. 37, X e XV, da Constituição Federal.



com que devem se relacionar com o governo do momento. É para garantir a independência do servidor em relação ao governante eleito que a Constituição Federal determina que a seleção se dará por meio de concurso público (art. 41) e que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de procedimento em que se preservem suas garantias (art. 41, § 1º). Se o servidor público é desprovido de seu sistema de garantias, no âmbito do qual se insere a irredutibilidade de vencimentos, o estado perde a necessária impessoalidade, e se converte em instrumento apto a ser manipulado pela vontade arbitrária de governantes ocasionais.

Embora a finalidade anunciada para a PEC 186 – dita “PEC emergencial” – seja promover a economia de recursos públicos com o propósito de financiar o enfrentamento das consequências econômicas da pandemia, sobretudo por meio do pagamento do chamado “auxílio emergencial”, as medidas propostas revelam também o propósito de interferir ilegitimamente na autonomia da administração federal. Trata-se de típica hipótese de “desvio do poder de legislar”. O ato administrativo que padece do vício do desvio de finalidade é nulo. O mesmo ocorre com a lei ou a emenda à Constituição que servem a propósitos antijurídicos, ainda que formalmente sejam normas válidas.<sup>25</sup>

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ASSÉDIO INSTITUCIONAL E NEOLIBERALISMO

Como se verifica, o governo, além de intervir diretamente em órgãos dotados de autonomia e perseguir servidores, tem ainda

---

25 Caio Tácito esclarece: “No exercício de suas atribuições e nas matérias a eles afetas os órgãos legislativos, em princípio, gozam de discricionariedade peculiar à função política que desempenham. Temos, contudo, sustentado a necessidade de temperamento da latitude discricionária do ato do Poder Legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válido. O princípio geral de direito de que toda e qualquer competência discricionária tem como limite a observância da finalidade que lhe é própria, embora historicamente vinculado à administrativa, também se compadece, a nosso ver, com a legitimidade da ação do legislador.” (TÁCITO, C. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. Revista Forense n.º 320, 1992, p.4). Cf.: SANTOS, Gustavo Ferreira. Excesso de poder no exercício da função legislativa. Revista de Informação Legislativa a. 35, n 140, 1998, p. 288 e ss,

procurado, pela via do ataque à Constituição, criar mecanismos que ampliem as possibilidades de *coação* e *intimidação*. O assédio institucional é uma das vias principais de realização do projeto bolsonarista de destruição do Estado brasileiro. O discurso neoliberal de achaque ao serviço público e aos servidores, no curso do governo Bolsonaro, tem revelado sua íntima ligação com o *autoritarismo*. Ao invés de servir à limitação do poder do Estado, as reformas de orientação neoliberal servem exatamente ao propósito inverso, de enfraquecer o sistema de freios e contrapesos estruturado pela Constituição Federal de 1988.

Na história das ideias políticas, a conjugação de autoritarismo político e liberalismo econômico tem como precedente o *liberalismo autoritário* do início do século XX, defendido, por exemplo, por Carl Schmitt, a partir de sua rejeição ao constitucionalismo de Weimar.<sup>26</sup> O modelo era apresentado como reação ao Estado social, que teria deixado de ser “neutro” em relação à atividade econômica, atuando para proteger trabalhadores e para atenuar o rigor dos ciclos econômicos.<sup>27</sup> Schmitt o denominava “Estado total”. Tendo em vista suas novas tarefas, o Estado não mais podia operar por meio de leis gerais e abstratas, convertendo-se em um “Estado administrativo”, no qual se esvaia a distinção rígida entre criação e aplicação da lei, e o poder se deslocava do Legislativo para a burocracia estatal. Schmitt entendia que essa forma de organizar o Estado era paradoxal: ao mesmo tempo que ampliava suas esferas de atuação, sofria múltiplas pressões, advindas dos distintos setores da vida econômica e social. Tais setores, para disputar a intervenção do Estado, politizavam-se,

<sup>26</sup> Cf.: SCHMITT, C. *O guardião da constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 105 ss.; *Id. Legalidade e legitimidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 61 ss.; *Id. Strong State and Sound Economy: An Address to Business Leaders*. In: CRISTI, R. *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism: Strong State, Free Economy*. Cardiff: University of Wales Press, 1998.

<sup>27</sup> A Constituição de Weimar adotou esse modelo de Estado. O texto se dividia em duas partes: na Parte I, estruturava o Estado alemão, disciplinando a relação entre os entes federativos (Capítulo I) e entre os poderes do Estado (Capítulos II-VII); na Parte II, estabelecia o catálogo de direitos fundamentais. Deste último, constavam tanto direitos individuais, de origem liberal, quanto direitos sociais. Além disso, determinava que a economia deveria ser “organizada sobre os princípios da justiça”, com o propósito de realizar a “dignidade para todos” (art. 151); instituiu a função social da propriedade, utilizando a expressão canônica “a propriedade obriga” (art. 153); e estabelecia direitos trabalhistas (arts. 157-165) e previdenciários (art. 161).

passando a sustentar de modo organizado suas reivindicações distributivas. A República de Weimar seria um Estado desse tipo – um “Estado total quantitativo” –, cuja fraqueza residia ainda na disputa parlamentar entre partidos, que paralisaria a atuação estatal. Como alternativa a esse modelo, Schmitt propunha que o Estado alemão se convertesse em um “Estado total qualitativo”: autoritário na esfera política, mas fiador da liberdade individual na esfera econômica. O liberalismo político seria incompatível com o liberalismo econômico: a liberdade econômica só poderia ser garantida por meio de um Estado autoritário, comandado por um líder plebiscitário.<sup>28</sup> Apenas um Estado forte poderia se retirar da economia e operar a “despolitização” das esferas não estatais. Como o modelo conjugava autoritarismo político e “economia livre”, H. Heller, seu principal crítico contemporâneo, o denominou de “liberalismo autoritário”.<sup>29</sup>

Portanto, o modelo que o *bolsonarismo* tenta implementar no Brasil remonta às ideologias autocráticas do início do século XX. A conjugação de autoritarismo com neoliberalismo não é estranha tampouco à história latino-americana: ideias neoliberais, desenvolvidas na Escola de Chicago, foram aplicadas no Chile, sob a ditadura de Pinochet. Aquele governo cortou em 27% os gastos públicos; reduziu as tarifas de importação, abrindo o mercado a produtos industrializados estrangeiros;

28 Cf.: BERCOVICI, G. *Constituição e estado de exceção permanente*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004. p. 93 ss.; WILKINSON, M. A. Authoritarian Liberalism: The Conjecture Behind the Crisis Forthcoming. In.: NANOPOULOS, E.; VERGIS, F. (eds.). *The Crisis Behind the Crisis: The European Crisis as a Multi-Dimensional Systemic Failure of the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018; KAYNAR, A. K. Hermann Heller on authoritarian liberalism and the form of the democratic state. *Cilt*, vol. 75, n. 1, 2020; JAYASURIYA, K. Authoritarian Liberalism, Governance and the Emergence of the Regulatory State in Post-Crisis East Asia. BEESON, M. et al. (eds.). *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge, 2000.

29 HELLER, H. Authoritarian liberalism. *European Law Journal*, v. 21, n. 3, 2015 (a primeira versão foi publicada em 1933). O termo tem sido empregado hoje para criticar as dimensões tecnocrática e aristocrática da União Europeia, que impõe medidas de austeridade a despeito da deliberação democrática que possa ter lugar em âmbito nacional. Cf.: WILKINSON, M. A. The Specter of Authoritarian Liberalism: Reflections on the Constitutional Crisis of the European Union. *German Law Journal*, vol. 14, n. 05, 2013). Cf.: BONEFELD, W. Authoritarian Liberalism: From Schmitt via Ordoliberalism to the Euro. *Critical Sociology*, vol. 43, n. 4-5, 2017. Entre nós, Valim sustenta que o “estado de exceção” é a “forma jurídica do neoliberalismo: a normatividade inerente ao estado democrático de direito seria suspensa para fazer prevalecer os interesses do mercado. Cf.: VALIM, R. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

demitiu milhares de servidores públicos; privatizou mais de 400 empresas; devolveu aos antigos proprietários cerca de 30% das terras que haviam sido objeto de reforma agrária; o trabalho foi desregulamentado, com a revogação de grande parte da legislação trabalhista; a saúde foi entregue à iniciativa privada, assim como a previdência social. Todas essas medidas foram tomadas enquanto o governo perseguia, torturava e matava opositores. Naquele contexto, sem reprimir violentamente a oposição, não seria possível implementar um programa tão radical, que implicava a revogação de tantos direitos. Em visita ao Chile, os principais formuladores das bases do neoliberalismo condescendiam com a ruptura democrática se isso fosse necessário para promover a liberdade econômica. O próprio Hayek, em entrevista concedida durante sua permanência no Chile, declarou que sua “preferência pessoal [ia] na direção de uma ditadura liberal em vez de um governo democrático sem liberalismo”. Para ele, era possível ter “liberdade econômica sem liberdade política”, mas não “liberdade política sem liberdade econômica”.<sup>30</sup>

Como se verifica, o assédio institucional que tem lugar durante o governo Bolsonaro é não apenas uma extravagância de governantes despreparados e autoritários. É uma dimensão constitutiva de um projeto de poder que pretende eliminar os mecanismos institucionais de moderação da política, com o propósito de permitir que, por intermédio de seu exercício autoritário, sejam reprimidas as demandas por redistribuição da riqueza socialmente produzida.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. 2009.

\_\_\_\_\_. Adeus, Montesquieu. *Revista de Direito Administrativo*, v. 265, p. 13-23, 2014.

---

30

GRANDIN, G. The Road from Serfdom. *The counterpunch*, 17.11.2006.

ARANHA, Marcio Iorio. **Interpretação constitucional e as garantias institucionais dos direitos fundamentais**. 2a Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BARON DE MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **De l'esprit des lois**. Paris: Éditions Garnier Frères, 1956.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**. Azougue Editoral, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONEFELD, Werner. Authoritarian liberalism: From Schmitt via ordoliberalism to the Euro. **Critical sociology**, v. 43, n. 4-5, p. 747-761, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CHEVALLIER, Jacques. Les autorités administratives indépendantes. **In: Encyclopaedia Universalis**, 1989.

COWEN, Tyler. Could Fascism Come to America? **In: SUNSTEIN, Cass. Can It Happen here? Authoritarianism in America**, p. 37-56, 2018.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 227, p. 131-150, 2002.

FAGGIANI, Valentina. La “rule of law backsliding” como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE. **Revista Española de Derecho Europeo**, n. 71, p. 57-100, 2019.

FEDERAL, Senado. **Constituição. Brasília (DF)**, 1988.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. University of Chicago Press, 2018.

HELLER, Hermann. Authoritarian liberalism. *European Law Journal*, v. 21, 2015.

JAYASURIYA, Kanishka. Authoritarian liberalism, governance and the emergence of the regulatory state in post-crisis East Asia, 2000. In: **BEESON, Mark et al. (eds.). Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis.** Routledge, 2000.

KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within. *The Yale Law Journal*, v. 115, n. 9, 2006.

KAYNAR, Ayşegül Kars. Hermann Heller on Authoritarian Liberalism and the Form of Democratic State. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, v. 75, n. 1, p. 315-334, 2020.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.

MOREIRA, Vital. **Administração autónoma e associações públicas.** 1997.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Excesso de poder no exercício da função legislativa. *Revista de Informação Legislativa.* Brasília, v. 35, 1998.

SCHMITT, Carl. Strong state and sound economy. Reprinted in **CRISTI, R. Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism: Strong State, Free Economy.** Cardiff: University of Wales Press, v. 7, 1998.

\_\_\_\_\_. **Legalidade e legitimidade.** Editora del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_. **O guardião da Constituição.** Editora del Rey, 2007.

TÁCITO, Caio. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. *Revista Forense*, n.º 320, 1992.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo.** Editora Contracorrente, 2017.

WALDNER, David; LUST, Ellen. Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. **Annual Review of Political Science**, v. 21, n.1, p. 93-113, 2018.

WALTERS, Daniel. Litigation-Fostered Bureaucratic Autonomy: Administrative Law Against Political Control. **Journal of Law and Politics**, v. 28, 2013.

WILKINSON, Michael A. Authoritarian Liberalism: The Conjunction Behind the Crisis Forthcoming. In: NANOPOULOS, Eva; VERGIS, Fotis. **The Crisis Behind the Eurocrisis: The Eurocrisis as a Multidimensional Systemic Failure of the EU**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

\_\_\_\_\_. The specter of authoritarian liberalism: reflections on the constitutional crisis of the European Union. **German Law Journal**, v. 14, n. 5, p. 527-560, 2013.





## **PARTE II** A Ofensiva Autoritária contra as Liberdades Fundamentais

---



# CAPÍTULO 05

---

## LIBERDADE ACADÊMICA NO BRASIL: ESTUDO DE CASOS E SEUS DESDOBRAMENTOS RECENTES<sup>1</sup>

Conrado Hübner Mendes; Adriane Sanctis de Brito; Anna Carolina Venturini; Bruna Angotti; Danyelle Reis Carvalho; Fernando Romani Sales; Luciana Silva Reis; Maria Fernanda Silva Assis; Natalia Pires de Vasconcelos

### RESUMO:

A liberdade de expressão, a liberdade de pensamento, a liberdade de ensinar e aprender e a autonomia universitária são todas protegidas pela Constituição brasileira. No entanto, um olhar mais atento ao estado da liberdade acadêmica no país revela que esses direitos constitucionais estão sob ataque. Nos últimos anos, o clima político no Brasil prejudicou o cenário acadêmico do país, e sua política profundamente polarizada agravou problemas pré-existentes na regulação e governança do ensino superior. Com base em uma análise de reportagens

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste estudo foi publicada em inglês, em 01.09.2020, e cobriu eventos até 30.06.2020, como parte do projeto do Global Public Policy Institute (GPPI) sobre avaliações da liberdade acadêmica ao redor do mundo. Disponível em: <<https://www.gppi.net/2020/09/01/academic-freedom-in-brazil>>. A pesquisa foi escrita com base nas novas diretrizes de pesquisa do GPPI para estudos de caso de países sobre a liberdade acadêmica. As diretrizes servem para inspirar estudos qualitativos descrevendo o estado atual da liberdade acadêmica e os desdobramentos recentes em diversos países. Os estudos de caso são complementados por um conjunto de dados de uma linha do tempo global que dispõe de cinco indicadores e um Índice de Liberdade Acadêmica, desenvolvido pelo GPPI em parceria com o V-Dem Institute, o Scholars at Risk e a Friedrich-Alexander-Universität. Ver GPPI, *Free Universities: Putting the Academic Freedom Index into Action*. Katrin Kinzebalch, Ilyas Saliba, Janika Spannagel, Robert Quinn, 11/03/2021, disponível em: <https://www.gppi.net/2021/03/11/free-universities>.

da mídia, avaliações de várias organizações de pesquisa e dados de pesquisas preliminares, este estudo de casos investiga em que medida diferentes dimensões da liberdade acadêmica estão ameaçadas no Brasil e lança luz sobre esforços recentes para promover a liberdade acadêmica

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	229
2. MÉTODOS, FONTES E ESCOPO DO ESTUDO	231
3. CARACTERÍSTICAS DO ENSINO SUPERIOR	232
4. ATUAL CENÁRIO DA LIBERDADE ACADÊMICA	235
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ESFORÇOS PARA PROMOVER A LIBERDADE ACADÊMICA	271
REFERÊNCIAS	276

## 1. INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão, a liberdade de pensamento, a liberdade de ensinar e de aprender e a autonomia universitária são protegidas pela Constituição brasileira. No entanto, um olhar mais atento ao estado da liberdade acadêmica no país revela que esses direitos constitucionais têm sido atacados. Nos últimos anos, o clima político desafiador no Brasil tem tensionado o cenário acadêmico e a polarização política tem agravado problemas preexistentes na regulação e governança da educação superior.

Medidas institucionais e jurídicas impostas pelo governo e combinadas com ataques discursivos constantes têm tornado

o ambiente acadêmico, que constitui um espaço importante de oposição, cada vez mais hostil. Ameaças à liberdade acadêmica incluem: cortes e bloqueios orçamentários; decisões judiciais que censuram o debate político nos campi das instituições públicas de ensino superior; ouvidorias para reclamações políticas e ideológicas; novas leis e interpretações que afetam a governança institucional; e declarações falsas sobre a comunidade acadêmica como um todo. Ressoando e ampliando algumas dessas ameaças, certos grupos compostos por acadêmicos e não acadêmicos chegaram a acusar as universidades de promover “doutrinação” esquerdista e pressionam por restrições a certos conteúdos em currículos e aulas. Esse conjunto de ataques à liberdade acadêmica e à autonomia universitária fragilizam o ambiente institucional universitário e a própria estrutura de regulação e desenvolvimento do ensino superior, cada vez mais caracterizados por casos de assédio institucional. Exemplos incluem interferências no processo de escolha e nomeação dos reitores de universidades públicas federais, ingerências político-ideológicas na elaboração do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e demissões em massa ocorridas no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).<sup>2</sup>

Até agora, os acadêmicos têm resistido com sucesso a muitas dessas ameaças por meio de publicações, redes de colaboração e *advocacy*. No entanto, ameaças mais graves à academia surgem de medidas governamentais recentes, que aumentam o controle institucional sobre as universidades. Hoje, a eficácia das proteções constitucionais à liberdade acadêmica depende em grande parte das decisões judiciais - e, conseqüentemente, sofre com a sobrecarga dos tribunais -, assim como da constante mobilização da sociedade civil.

---

2 O “Assediômetro”, plataforma desenvolvida pela Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - ARCA, monitora casos recentes de assédio institucional identificados no Brasil. No âmbito do ensino superior/educação pública, a plataforma já identificou ao menos 37 casos. ARCA - Carreiras Públicas pelo Desenvolvimento Sustentável. Assediômetro, 2020. Disponível em: <<https://arcadesenvolvimento.org/assediometro/>>

## 2. MÉTODOS, FONTES E ESCOPO DO ESTUDO

Dentre as dificuldades mais significativas para salvaguardar a liberdade acadêmica está a grande quantidade de Instituições de Ensino Superior (IES) no país.<sup>3</sup> É necessário um estudo a longo prazo, bem detalhado, para retratar o estado da liberdade acadêmica no Brasil em toda a sua complexidade. Como um primeiro passo nessa direção, este estudo busca apresentar um panorama geral da dinâmica envolvendo acadêmicos, não acadêmicos e órgãos estatais no país. Para evidenciar a liberdade acadêmica no Brasil hoje, optamos por nos referir a quatro períodos recentes da história, necessários para uma melhor compreensão dos acontecimentos atuais: i) o período do regime militar, 1964-1985; ii) o período da redemocratização até o impeachment de Dilma Rousseff, 1988-2016; iii) o período do clamor anti-esquerda, 2016–2018; e iv) o período desde a eleição de Jair Bolsonaro, de 2019 até o presente.

Tendo em vista a falta de centralização e sistematização dos dados sobre os eventos recentes, este estudo agrega informações divulgadas pela imprensa e várias iniciativas de pesquisa.<sup>4</sup> A principal limitação dessas fontes é a ausência de um exame detalhado dos efeitos cotidianos de pressões estruturais sobre a liberdade acadêmica. Para lidar com essa questão, realizamos uma pesquisa preliminar com acadêmicos de diferentes universidades públicas e privadas de todo o país, para acessar alguns relatos de experiências pessoais complementares à coleta periódica de eventos noticiados pela imprensa ao longo dos últimos anos.

O survey preliminar foi disponibilizado online na plataforma Survey Monkey e enviado de forma privada por e-mail para 58 acadêmicos de 16 a 30 de janeiro de 2020. Esses 58 acadêmicos são professores universitários renomados em direito, humanidades e ciências sociais, escolhidos pela equipe de pesquisa deste

3 O Brasil teve um total de 2.608 IES em 2019, sendo 302 públicas e 2.306 privadas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), *Sinopse Estatística da Educação Superior 2019*, disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>

4 O estudo reflete eventos até 31 de outubro de 2021.

relatório com base em suas áreas de pesquisa, disponibilidade de participação no teste e aprimoramento do nosso questionário. Por meio de uma combinação de perguntas abertas e de múltipla escolha, foi possível acessar algumas de suas experiências pessoais e retornos importantes sobre a formulação das próprias perguntas da pesquisa (por exemplo, identificação de vieses ou informações ausentes), bem como de sugestões sobre possíveis tópicos adicionais para pesquisas futuras. Os dados da pesquisa apresentados neste relatório não são estatisticamente representativos da academia brasileira, mas direcionam para uma compreensão mais ampla das condições de liberdade acadêmica no Brasil.

### 3. CARACTERÍSTICAS DO ENSINO SUPERIOR

O ensino superior no Brasil é composto por instituições públicas e privadas. As instituições públicas são financiadas pelos governos federal, estaduais e municipais. Exceto pelos cursos financiados por municípios, o ensino superior público é, em geral, gratuito. Por sua vez, o ensino superior privado inclui instituições com e sem fins lucrativos, e as últimas podem ser, ainda, instituições filantrópicas e/ou vinculadas a organizações profissionais.

A maioria dos estudantes de graduação está matriculada em cursos oferecidos por instituições privadas,<sup>5</sup> enquanto a maioria dos estudantes de pós-graduação frequenta universidades públicas.<sup>6</sup> Em contraste, todas as 17 universidades de maior destaque no Brasil - em termos de pesquisa, inovações no ensino, colocação no mercado de trabalho e internacionalização - são

---

5 A maioria dos alunos da graduação no Brasil (75%) em 2019 estudavam em instituições privadas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), *Sinopse Estatística da Educação Superior 2019*, disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>.

6 Em 2018, aproximadamente 85% dos estudantes de pós-graduação estudavam em instituições públicas, e 15% em instituições privadas. Capes, *Dados abertos - Discentes 2018-2019*, disponível em: <<https://dadosabertos.capes.gov.br/dataset?groups=avaliacao-da-pos-graduacao>>.



instituições públicas.<sup>7</sup> Das 50 melhores IES do país, apenas sete são privadas. As universidades públicas são responsáveis pela grande maioria das pesquisas acadêmicas no Brasil, de acordo com levantamentos nacionais e internacionais.<sup>8</sup>

Além da discrepância considerável da distribuição regional,<sup>9</sup> o ingresso no ensino superior reflete padrões históricos de discriminação. Para minimizá-los, ações afirmativas vêm sendo implementadas desde 2000.<sup>10</sup> Desde então, cotas e programas de apoio financeiro aumentaram a diversidade social e étnico-racial no ensino superior, mas permanece uma discrepância entre a composição do ensino superior e da sociedade brasileira.<sup>11</sup> Por sua vez, os dados sobre o perfil dos professores do ensino superior são escassos, mas os números disponíveis apontam para uma maioria de professores brancos e do sexo masculino.<sup>12</sup>

A precariedade do trabalho acadêmico é, geralmente, mais severa nas instituições privadas, já que nessas os acadêmicos são frequentemente mais vulneráveis a restrições institucionais e autocensura. Por outro lado, em instituições públicas, os docentes

7 Folha de São Paulo. *Ranking Universitário Folha 2019*, disponível em: <<https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-universidades/principal/>>.

8 Academia Brasileira de Ciências. *Universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil*. Mariluce Moura, 15/04/2019, disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/04/15/universidades-publicas-respodem-por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil/>>;

O Estado de São Paulo. *Universidades brasileiras sob o microscópio*. Rodrigo Menegat, 23/12/2019, disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/educacao/universidades-brasileiras-sob-o-microscopio.1061261>>.

9 A maioria das instituições de ensino superior (43%) e a maioria dos matriculados em cursos de graduação no Brasil (44%) se encontram na região Sudeste. Ver INEP, *Sinopse Estatística da Educação Superior 2019*, disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>.

10 FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EdUERj, 2018, p. 74.

11 Sobre acessibilidade ao ensino superior, ver Boletim Lua Nova, *Estudantes e docentes negros/os nas instituições de ensino superior*: em busca da diversidade étnico-racial nos espaços de formação acadêmica no Brasil, disponível em: <<https://boletimluanova.org/2019/11/15/estudantes-e-docentes-negros-os-nas-instituicoes-de-ensino-superior-em-busca-da-diversidade-etnico-racial-nos-espacos-de-formacao-academica-no-brasil/>>;

Folha de São Paulo. *Ao menos 12 universidades federais do país têm cotas para alunos trans*. Dhiego Maia, 20/05/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/05/ao-menos-12-universidades-federais-do-pais-tem-cotas-para-alunos-trans.shtml>>.

12 Políticas como a estabelecida pela Lei nº 12.990/2014, que reservou aos negros 20% das vagas em concursos públicos para cargos na Administração pública federal, foram bem recebidas por especialistas em diversidade. NONATO, Domingos N.; RAIOL, Raimundo W.; DIAS, Daniella M. *O recorte etnicorracial como critério à promoção da igualdade*: possibilidade jurídica e adequação sociopolítica sob a perspectiva da Lei 12.990/14. *Revista da AGU* 17, nº 4, 2018, pp. 87-122.

geralmente têm empregos mais estáveis devido aos regulamentos do serviço público.<sup>13</sup> Em ambos os casos, a pesquisa geralmente depende de financiamento externo. As agências governamentais federais, juntamente com agências estaduais, são as responsáveis pela maioria das oportunidades de financiamento de pesquisa no Brasil.<sup>14</sup>

O Brasil tem uma história muito recente de ataques à liberdade acadêmica - no período do regime militar (1965-1984) ocorreu a perseguição de professores e estudantes nas universidades públicas. Naquela época, um verniz de legalidade formal justificava até mesmo as ações mais arbitrárias contra acadêmicos. São exemplos os casos de docentes que foram presos, demitidos de seus cargos ou forçados a se aposentar; alguns foram até mesmo vítimas de tortura, execução arbitrária ou desaparecimento. A União Nacional de Estudantes (UNE) e outros movimentos estudantis foram alvos da política geral contra a liberdade de expressão, de reunião e de associação.<sup>15</sup>

Quase 20 anos depois, as universidades criaram comissões para investigar as violações de direitos humanos que ocorreram no período ditatorial. No relatório final da Comissão da Verdade da Universidade de São Paulo (USP) em 2018, Boris Fausto descreveu a realidade da perseguição aos acadêmicos: *“Em relação aos acadêmicos, a preocupação central girava em torno de suas ideias [...] em torno da possibilidade de estarem contribuindo para ‘perverter’ as mentes dos alunos com pregação esquerdista”*.<sup>16</sup>

13 Em 2019, entre os docentes de cursos de graduação das instituições públicas de ensino, 55% eram contratados por tempo integral, 27% por tempo parcial, e 18% por hora. Inversamente, a maioria dos docentes de instituições privadas foram contratados por tempo parcial (41%), enquanto 30% por hora, e menos de um terço por tempo integral (29%). Ver INEP, *Sinopse Estatística da Educação Superior 2019*, disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/ acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>.

14 Um estudo recente indica que as agências federais, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), juntamente com as agências estaduais, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), são as principais fontes de financiamento à pesquisa no país. USP, *Quem financia a pesquisa brasileira?* Um estudo InCites sobre o Brasil e a USP, disponível em: <<https://www.sibi.usp.br/noticias/quem-financia-a-pesquisa-brasileira-um-estudo-incites-sobre-o-brasil-e-a-usp/>>.

15 Comissão Nacional da Verdade, *Relatório final. Violações de direitos humanos na universidade*. v. 2, Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014, texto 6.

16 *Ibidem*.

Embora o Brasil seja atualmente governado por representantes eleitos democraticamente e disponha de Constituição que prevê instituições e garantias democráticas, eventos recentes ainda ressoam com algumas dessas ideias autoritárias da era da ditadura militar. Como discutiremos nas próximas seções, as medidas tomadas sob o verniz da legalidade colocam a liberdade acadêmica em risco. Em muitos casos, elas são informadas por uma ideologia anti-esquerdista ou anticientífica, que coloca os acadêmicos como inimigos de um projeto da direita de realização de um significado anti-pluralista do bem comum.

#### 4. ATUAL CENÁRIO DA LIBERDADE ACADÊMICA

##### 4.1. PROTEÇÃO JURÍDICA DA LIBERDADE ACADÊMICA

No que tange à liberdade acadêmica, para além da tutela da liberdade de pensamento e de expressão (artigo 5º, IV e IX), a Constituição Federal de 1988 estabelece enquanto princípios que regem o ensino (artigo 206): (...) “II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;” e o “III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”. Já a proteção da autonomia universitária está prevista no artigo 207, que compreende a “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”.

A autonomia didático-científica<sup>17</sup> diz respeito à liberdade de ensino e de pesquisa, relacionando-se diretamente com a noção de liberdade acadêmica. Esse princípio abrange a criação dos cursos universitários nos níveis de graduação, pós-graduação e extensão, a estruturação dos currículos pedagógicos, a definição dos critérios de seleção do corpo docente e discente, a avaliação de seus desempenhos, a concessão de títulos, diplomas e certificados, entre outras prerrogativas.

Já a autonomia financeira<sup>18</sup> se relaciona com a liberdade de

17 Nexo Políticas Públicas. *Autonomia universitária e liberdade acadêmica*. Anna Carolina Venturini, 24/09/2020, disponível em: <<https://pp.nexojournal.com.br/glossario/Autonomia-universit%C3%A1ria-e-liberdade-acad%C3%A1mica>>.

18 Nexo Políticas Públicas. *Ensino superior público e cortes orçamentários*:

gestão, pela universidade, dos recursos públicos repassados pelo Estado, a depender do nível federativo da instituição de ensino - federal, estadual ou municipal. Os recursos financeiros abrangem desde a infraestrutura física das universidades até o planejamento das folhas salariais, assistência estudantil, bolsas de estudo, e programas de extensão e pesquisa.

A autonomia administrativa,<sup>19</sup> por sua vez, trata da elaboração de normas de organização da atividade universitária, a partir de estatutos, regimentos, portarias e resoluções. Elas costumam versar sobre a estrutura dos órgãos universitários, aspectos didático-científicos, e a gestão de materiais e recursos humanos. O principal aspecto sobre a autonomia administrativa, no entanto, talvez seja o processo de escolha e nomeação dos reitores universitários.

Este processo é disciplinado pela Lei nº 9.192/1995 e regulado pelo Decreto nº 1.916/1996, cujo artigo 1º prevê que o reitor e vice-reitor das universidades federais serão nomeados pelo presidente da República, escolhidos a partir de listas tríplexes elaboradas pelos respectivos conselhos universitários.<sup>20</sup>

O processo de nomeação costuma seguir os seguintes passos: os membros das comunidades acadêmicas formam chapas eleitorais para concorrer às eleições acadêmicas; a comunidade acadêmica, constituída por professores, alunos, funcionários e outros servidores públicos, votam em uma das chapas eleitorais por meio de eleições diretas; após os resultados, o conselho universitário - que deve ser formado por no mínimo 70% de docentes da universidade (artigo 1º, §3º do Decreto 1.916/1996) - elabora lista tríplex a partir dos 3 candidatos mais votados; a lista tríplex é encaminhada ao Ministério da Educação (MEC) para

---

*discricionariedade ou discriminação?*. Anna Carolina Venturini, 25/06/2021, disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2021/Ensino-superior-p%C3%BAblico-e-cortes-or%C3%A7ament%C3%A1rios-discricionariedade-ou-discrimina%C3%A7%C3%A3o>>.

<sup>19</sup> RANIERI, Nina. *Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd. 2009, disponível em:

[chrome-extension://efajidnbmnnibpcajpcgldefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fanped.org.br%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fresources%2FRANIERI\\_Nina\\_B\\_S\\_Aspectos\\_Jur\\_dicos\\_da\\_Autonomia\\_Universitaria\\_no\\_Brasil.pdf&clen=167279&chunk=true](chrome-extension://efajidnbmnnibpcajpcgldefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fanped.org.br%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fresources%2FRANIERI_Nina_B_S_Aspectos_Jur_dicos_da_Autonomia_Universitaria_no_Brasil.pdf&clen=167279&chunk=true)

<sup>20</sup> Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1916.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm)>.

que o presidente da República realize a nomeação.<sup>21</sup>

Uma decisão central sobre a legitimidade da nomeação de reitores universitários pelo governo federal (ver seção “Autonomia Institucional e Governança”) foi o pronunciamento de 1999 do Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte entendeu que as eleições diretas e a nomeação dos reitores e diretores pelas próprias universidades federais violariam a prerrogativa constitucional da nomeação pelo presidente (artigo 84, III e XXV; e artigo 37).<sup>22</sup>

Mais recentemente, em fevereiro de 2021, o Supremo julgou ação apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) que solicitou que as nomeações feitas pelo presidente da República se restringissem ao primeiro colocado das listas tríplexes elaboradas pelos conselhos universitários. A ação foi decorrência da repetição de nomeações pelo presidente Jair Bolsonaro de reitores que não venceram as eleições universitárias, escolhendo, em contraposição, segundos e terceiros colocados ou até mesmo nomes fora das listas tríplexes (ver tópico “Autonomia institucional e governança”). Essas nomeações foram interpretadas por boa parte da comunidade acadêmica e órgãos especializados, a exemplo da própria OAB, como politicamente motivadas e ofensivas ao princípio constitucional da autonomia universitária (artigo 207). O STF, no entanto, negou o pedido da OAB e fixou entendimento de que a nomeação pelo presidente de segundos e terceiros colocados não representa ato político ilícito.<sup>23</sup>

Outras interpretações constitucionais em torno do princípio da autonomia universitária (artigo 207) costumam abranger aspectos administrativos e burocráticos. A jurisprudência já estabeleceu algumas diretrizes no que concerne a esse valor constitucional,

---

21 Nexo Políticas Públicas, *Nomeações de reitores em universidades federais e autonomia universitária*. Fernando Romani Sales, 09/03/2021, disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/Nomea%C3%A7%C3%B5es-de-reitores-em-universidades-federais-e-autonomia-universit%C3%A1ria>>.

22 Supremo Tribunal Federal, ADI nº 578.

23 Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 759.

G1, *Presidente não precisa nomear primeiro da lista tríplex como reitor nas federais, decide STF*. Fernanda Vivas e Márcio Falcão. 05/02/2021, disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/05/presidente-nao-precisa-nomear-primeiro-da-lista-triplice-como-reitor-de-universidades-federais-diz-stf-ghml>>.

a saber: i) autonomia não significa soberania, possibilitando, assim, a regulação e supervisão geral das universidades pelo poder público; ii) as universidades têm capacidade para decidir sobre questões de pessoal; iii) as instituições de ensino superior podem editar normas complementares à legislação nacional; iv) a autonomia impede a interferência judicial em questões universitárias, exceto em casos de ilegalidade ou abuso.<sup>24</sup>

No que diz respeito à autonomia financeira, após a edição de decreto presidencial<sup>25</sup> que congelou 30% do orçamento total destinado às universidades e institutos federais, algumas ações<sup>26</sup> questionando a constitucionalidade do decreto foram apresentadas ao STF. Depois de intensos protestos<sup>27</sup> contra os cortes na educação, uma série de novos decretos foram editados<sup>28</sup> liberando os congelamentos parcial e gradualmente, até seu restabelecimento integral em outubro de 2019.<sup>29</sup> As ações pendentes no STF foram julgadas ‘prejudicadas’<sup>30</sup> por conta da perda do objeto.

Outros casos decididos pelo Tribunal, apesar de se relacionarem com a educação básica brasileira, poderiam impactar diretamente a interpretação jurídica sobre a proteção da liberdade acadêmica nas universidades, especialmente sobre a noção de autonomia didático-científica. Entre 2015 e 2019, medidas foram tomadas contra professores com base na suposta “doutrinação de ideologia de gênero” e na ideia de “neutralidade política e ideológica”<sup>31</sup>

24 Nós consideramos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e todos os casos decididos em 2019 no Tribunal Federal Regional da 3ª Região (TRF-3) e do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), a partir de buscas com o uso da expressão “autonomia universitária”.

25 Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/material/-asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69237336/do1e-2019-03-29-decreto-n-9-741-de-29-de-marco-de-2019-69237302](https://www.in.gov.br/material/-asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69237336/do1e-2019-03-29-decreto-n-9-741-de-29-de-marco-de-2019-69237302)>.

26 Supremo Tribunal Federal, ADI nº 6.127 e ADPFs nº 582 e 583.

27 C1, *Protestos e paralisações contra cortes na educação ocorrem em todos os estados e no DF*, 15/05/2019, disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/cidades-brasileiras-tem-atos-contras-bloqueios-na-educacao.ghtml>>.

28 São eles os decretos: nº 9.809/2019; 9.943/2019; 10.028/2019; 10.079/2019; 10.119/2019; 10.136/2019 e 10.181/2019.

29 Poder 360, *MEC anuncia desbloqueio de todo o custeio de universidades e institutos federais*. Leticia Alves, 18/10/2019, disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/mec-anuncia-desbloqueio-de-todo-o-custeio-de-universidades-e-institutos-federais/>>.

30 Decisões monocráticas do ministro Celso de Mello na ADI nº 6.127 e nas ADPFs nº 582 e 583.

31 Supremo Tribunal Federal, ADPFs nº 578 e 624, ADI nº 5.537.

- similares a outros casos ainda pendentes de julgamento.<sup>32</sup> O STF declarou inconstitucional uma lei estadual que obrigava a disponibilização de bíblias nas escolas e bibliotecas públicas do Estado do Amazonas. A decisão do Supremo entendeu que a lei violou os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput), da liberdade religiosa (art. 5º, VI e VIII) e da laicidade do Estado,<sup>33</sup> conforme outros precedentes do próprio tribunal.<sup>34</sup>

Em outra decisão, o Supremo declarou inconstitucional uma lei estadual que instituiu o programa “Escola Livre” no sistema educacional de ensino do Estado do Amazonas, pautado pelos princípios da “neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado” — o movimento se assemelha ao do “Escola Sem Partido”,<sup>35</sup> que defende a impossibilidade de professores se posicionarem politicamente durante as aulas. O STF entendeu que a lei violou o alcance emancipatório conferido pela Constituição ao direito à educação (art. 205), além da incompatibilidade entre o suposto dever de “neutralidade” e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar e de aprender (art. 206) e do pluralismo de ideias (art. 214).<sup>36</sup>

Recentemente, ao menos seis decisões indicaram a tendência do Supremo Tribunal Federal de ver medidas oficiais contra a chamada “ideologia de gênero” como inconstitucionais. As decisões declararam inconstitucionais leis municipais que proibiam políticas educacionais e/ou a divulgação de materiais com informações sobre “ideologia de gênero” em escolas públicas. O STF entendeu que as leis violaram os princípios constitucionais da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II), do pluralismo de concepções pedagógicas (206, III), da gestão democrática do ensino (art. 206, VI), da igualdade entre as pessoas e grupos

32 Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 462, 466 e 522.

33 Supremo Tribunal Federal, ADI 5.258.

34 Supremo Tribunal Federal, Ag. R.E. nº 1.014.615; ADI nº 5.248 e ADI nº 5.257.

35 O Escola Sem Partido se apresenta como “uma iniciativa conjunta de estudantes e pais preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis: do ensino básico ao superior”. Escola Sem Partido. *Quem somos*, disponível em: < <http://escolasempartido.org/quem-somos/>>.

36 Supremo Tribunal Federal, ADI nº 5.537; 5.580 e 6.038.

minoritários (arts. 1º, III e 5º, caput), bem como a proibição de censura a atividades culturais e à liberdade de expressão (art. 5º, IX).<sup>37</sup>

Em 2018, o STF declarou inconstitucionais, com base nas previsões de liberdade de expressão, liberdade de ensinar e aprender e autonomia universitária, atos de busca e apreensão de materiais, interrupção de aulas, palestras ou debates, e investigações de professores, alunos e outros cidadãos em universidades públicas ou privadas do país. O caso resultou de decisões da Justiça Eleitoral que permitiram ações da Polícia Federal nos campi universitários durante o período que antecedeu as eleições presidenciais de 2018.<sup>38</sup>

Os casos abordados acima apontam algumas temáticas presentes no ‘campo gravitacional’ das noções de liberdade acadêmica e autonomia universitária nos últimos anos no Brasil, bem como interpretações jurídicas que têm sido mobilizadas pelo Judiciário, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal. Nos últimos anos, disputas argumentativas envolveram os três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - e a sociedade civil organizada, ora sobre a legitimidade de atos do governo federal como as nomeações de reitores universitários e dos cortes orçamentários, ora sobre a constitucionalidade de leis que proibiram políticas sobre “ideologia de gênero” e defenderam a “neutralidade política e ideológica” no ensino público. Nos primeiros casos, o Judiciário respaldou os atos do Executivo ao confirmar a prerrogativa constitucional do presidente da República nas nomeações e ao se abster de julgar ações sobre cortes orçamentários. Nos últimos, os tribunais rejeitaram leis que proibiram políticas sobre “ideologia de gênero” nas escolas e que previam a disponibilização de bíblias enquanto fontes doutrinárias no ensino público.

As razões mais utilizadas pelos tribunais para defender a noção de liberdade acadêmica foram previsões constitucionais sobre liberdade de expressão e de pensamento, liberdade de ensinar e

<sup>37</sup> Supremo Tribunal Federal, ADPFs nº 457, 460, 461, 465, 467, 526.

<sup>38</sup> Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 548.



aprender, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e a própria tutela da autonomia universitária.

#### 4.2. LIBERDADE DE PESQUISAR E ENSINAR

Um relatório do *Scholars at Risk* publicado em novembro de 2019 coletou casos de ataques direcionados a acadêmicos e estudantes e indicou uma crescente fragilidade do ambiente acadêmico no Brasil. O relatório aponta que, em um contexto de ataques contra a comunidade LGBTQIA+ por parte apoiadores de Bolsonaro na época das eleições presidenciais, foram registrados casos como o de uma estudante da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) que recebeu ameaças racistas e foi estuprada nas proximidades do campus universitário. Em outro caso, quinze estudantes da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro foram agredidos por apoiarem o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Fernando Haddad. Representantes estudantis da Universidade Federal do Pará receberam ameaças anônimas por pertencerem à comunidade LGBTQIA+, negra e/ou por serem ativistas. Cartas anônimas também foram enviadas aos discentes e docentes da Universidade de Pernambuco que trabalham com temas como comunidades LGBTQIA+, gênero e descriminalização das drogas. A mensagem era a de que seus trabalhos seriam proibidos após a eleição de Bolsonaro e que a universidade seria “expurgada de todos os comunistas”.<sup>39</sup>

Esses casos aconteceram na época das eleições presidenciais em 2018. Pelo menos 18 instituições de ensino receberam ameaças de ataques que poderiam ocorrer em 2019 (se Bolsonaro fosse eleito) - alguns expressando ódio a mulheres, às comunidades LGBTQIA+<sup>40</sup> e negra. Outras instâncias de ameaças a acadêmicos individuais tornaram-se de uso frequente. Um caso envolveu

39 Scholars at Risk. *Free to Think 2019*. 19/11/2019, p. 56, disponível em: <<https://www.scholarsatrisk.org/resources/free-to-think-2019/#ExecSummary%3E>>.

40 UOL, *Ameaças de ataques em ao menos 18 universidades geram investigações da PF*. Vinicius Kinchinski, 07/05/2019, disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/07/ameacas-de-ataques-em-ao-menos-17-universidades-gera-investigacoes-na-pf.htm>>.

ameaças a um professor brasileiro da Universidade da Virgínia que conduziu pesquisas sobre seguidores de Bolsonaro em grupos de WhatsApp. Em sua vinda ao Brasil para uma conferência, ameaças que antes eram vagas se transformaram em mensagens com fotos, provando que ele estava sendo vigiado em São Paulo.<sup>41</sup>

Antes de 2017, a organização *Scholars at Risk* havia recebido apenas um pedido de assistência relacionado a ameaças à liberdade acadêmica no Brasil. De 2018 até o início de 2019, a organização registrou um total de 18 solicitações de pedidos de assistência, a maioria delas para exílio por tempo indeterminado. Madoché Bozier, assistente do programa de proteção a professores universitários, atribui o crescimento das solicitações “à mudança significativa ocorrida no ambiente sociopolítico no Brasil que levou à eleição de Bolsonaro”.<sup>42</sup>

Nos casos relatados pelo *Scholars at Risk*, atos de violência contra, por exemplo: mulheres, comunidades LGBTQIA e negra, críticas à política de drogas em curso - tornaram-se atos de apoio a Jair Bolsonaro. Um aspecto importante do discurso político da época foi o crescimento de ataques contra temas e grupos vistos como ligados à esquerda, o que se intensificou com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Durante sua campanha, Bolsonaro usou linguagem incendiária contra as minorias<sup>43</sup> - geralmente ligada a expressões de ódio à “agenda esquerdista” - que se somava a atos complexos de estímulos à violência.<sup>44</sup>

41 O Globo, *Pesquisador relata ameaças virtuais após divulgar análises sobre grupos bolsonaristas no WhatsApp*. Marlen Couto, 16/12/2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/pesquisador-relata-ameacas-virtuais-apos-divulgar-analises-sobre-grupos-bolsonaristas-no-whatsapp-24142129>>

42 Pública, *Atmosfera em universidades brasileiras preocupa organização internacional que protege acadêmicos ameaçados*. Natalia Viana, 18/03/2019, disponível em: <<https://apublica.org/2019/03/atmosfera-em-universidades-brasileiras-preocupa-organizacao-internacional-que-protege-academicos-amecados/>>.

43 Utilizamos a terminologia “minorias” para indicar pessoas ou grupos vulneráveis na sociedade brasileira, seja por questões históricas, econômicas e /ou sociais, a exemplo de mulheres e pessoas negras (pretas e pardas). Ainda que esses grupos possam expressar maiorias quantitativas em termos absolutos da população brasileira - 51,8% de mulheres e 54% de pessoas negras no Brasil segundo dados do IBGE de 2019 -, eles são compreendidos enquanto historicamente minorizadas em razão das desigualdades culturais, sociais e econômicas percebidas em relação à população masculina e branca.

44 Washington Post, *How Jair Bolsonaro Entranced Brazil's Minorities — While Also Insulting Them*. Antony Faiola e Marina Lopes, 23/10/2018, disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/how-jair-bolsonaro-entranced-brazils-minorities--while-also-insulting-them/2018/10/23/a44485a4-d3b6-11e8-a4db-184311d27129\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/how-jair-bolsonaro-entranced-brazils-minorities--while-also-insulting-them/2018/10/23/a44485a4-d3b6-11e8-a4db-184311d27129_story.html)>.

Após a vitória do político nas corridas presidenciais, as condições ideológicas da liberdade acadêmica tornaram-se ainda mais complexas. Bolsonaro atacou a liberdade de expressão e pensamento em geral - às vezes por meios institucionais, mas principalmente pela recorrência e amplificação de discursos depreciativos. Além de seus elogios ao regime militar (1964-1985),<sup>45</sup> outros recursos discursivos frequentemente prejudicaram a imprensa e os acadêmicos.<sup>46</sup>

Para citar um exemplo, em uma entrevista sobre protestos estudantis no Brasil, Bolsonaro afirmou que a maioria dos manifestantes eram “ativistas” que nem conheciam a “fórmula [química] da água”; que eles eram “idiotas úteis [...] sendo usados como massa de manobra por uma minoria inteligente que constitui o núcleo das universidades federais no Brasil”.<sup>47</sup> A deslegitimação de professores e do trabalho acadêmico andou de mãos dadas com o anti-intelectualismo e a hostilidade em relação à ciência.<sup>48</sup>

O então ministro da Educação, Abraham Weintraub, sem qualquer indício que justificasse seu ponto de vista, afirmou que “as universidades são caras e geram muito desperdício com coisas que nada têm a ver com a produção científica e com a educação”,

45 The Guardian, *Brazil: Tortured Dissidents Appalled by Bolsonaro's Praise for Dictatorship*. Dom Phillips, 30/03/2019, disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2019/mar/30/brazil-bolsonaro-regime-military-dictatorship>>; Folha de São Paulo, *Bolsonaro Changes Dictatorship Commission to Support His Political Views*. Daniel Carvalho, 02/08/2019, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2019/08/bolsonaro-changes-dictatorship-commission-to-support-his-political-views.shtml>

46 Folha de São Paulo, *Bolsonaro Says He Will No Longer Speak to the Press*. Kiratiana Freelon, 06/03/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2020/03/bolsonaro-says-he-will-no-longer-speak-to-the-press.shtml>>.

47 O Globo, *Nos EUA, Bolsonaro chama manifestantes da educação de 'idiotas úteis'*. Henrique Batista e Paola De Orte, 15/05/2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/nos-eua-bolsonaro-chama-manifestantes-da-educacao-de-idiotas-uteis-23667150>>.

48 Nexo, *O populismo e o ataque às universidades*. Cláudio Ferraz, 02/05/2019, disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2019/O-populismo-e-o-ataque-%C3%A0s-universidades>>;

G1, *Governo contesta dados de desmatamento, mas diz que não iria alardear se julgasse corretos*. Guilherme Mazui e Fabiano Costa, 01/08/2019, disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/01/governo-contesta-dados-de-desmatamento-mas-diz-que-nao-iria-alardear-se-julgasse-corretos.ghtml>>;

TV Cultura - Roda Viva, *Sidarta Ribeiro*. 06/01/2020, disponível em: <[https://tvcultura.com.br/videos/72552\\_roda-viva-sidarta-ribeiro-06-01-2020.html](https://tvcultura.com.br/videos/72552_roda-viva-sidarta-ribeiro-06-01-2020.html)>;

O Globo, *Carlos Bolsonaro usa frio para questionar aquecimento global, e cientistas explicam o erro*. Audrey Furlaneto, 10/07/2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/carlos-bolsonaro-usa-frio-para-questionar-aquecimento-global-cientistas-explicam-erro-23794854>>.

como “politização, ideologização, e balbúrdia”, e que os campi seriam uma “cracolândia” - referindo-se a uma área de uso de drogas amplamente conhecida na cidade de São Paulo. Ainda, conclui na ocasião que: “Estamos em uma situação fiscal difícil e onde tiver balbúrdia vamos pra cima”<sup>49</sup>.

Outro exemplo foi o anúncio de que Weintraub, ex-ministro da Educação, iria ordenar cortes nos recursos destinados às universidades que estavam causando “balbúrdia”: “Universidades que, em vez de procurar melhorar o desempenho acadêmico, estiverem fazendo balbúrdia, terão verbas reduzidas”. Nesse sentido, o ministro insinuou que as universidades estariam usando dinheiro público para fazer festas e manifestações políticas em vez de cumprir seu papel: “A universidade deve estar com sobra de dinheiro para fazer bagunça e evento ridículo”, e afirmou que algumas instituições apresentariam um desempenho científico aquém do esperado: “A lição de casa precisa estar feita: publicação científica, avaliações em dia, estar bem no ranking.”<sup>50</sup> Essas acusações infundadas foram dirigidas contra três universidades públicas: a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), nas quais alunos e acadêmicos vinham promovendo eventos relacionados a protestos e debates políticos. A despeito das acusações, as universidades atacadas tiveram recente melhora na avaliação de rankings universitários internacionais - Times Higher Education World University Rankings - e figuram entre as principais responsáveis pela produção científica no país.<sup>51</sup>

49 O Estado de São Paulo, *MEC vai exigir contratação de professor sem concurso para universidade que aderir ao Future-se*. Julia Lindner e Adriana Fernandes, 23/09/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/mec-vai-exigir-contratacao-de-professor-sem-concurso-para-universidade-que-aderir-ao-future-se.70003020974>>.

50 O Estado de São Paulo, *MEC cortará verba de universidade por 'balbúrdia' e já enquadra UnB, UFF e UFBA*. Renata Agostini, 30/04/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba.70002809579>>.

Nexo, *O perfil das 3 universidades atingidas por cortes do MEC*. Juliana Sayuri, 30/04/2019, disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/04/30/O-perfil-das-3-universidades-atingidas-por-cortes-do-MEC>>.

51 O Estado de São Paulo, *MEC cortará verba de universidade por 'balbúrdia' e já enquadra UnB, UFF e UFBA*. Renata Agostini, 30/04/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/mec-cortara-verba-de-universidadepor-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba.70002809579>>.

O Estado de São Paulo, *Universidades acusadas de 'balbúrdia' tiveram melhora de*

Após repercussão negativa da medida, o MEC recuou da decisão e anunciou corte de 30% do orçamento de todas as Instituições Federais de Ensino (Ifes) - universidades, institutos federais, Cefets e o Colégio Pedro II, não somente das três universidades citadas por Weintraub. Segundo o órgão, o critério da mudança foi “operacional, técnico e isonômico”. Ao longo do ano de 2019, diversas ações foram apresentadas na Justiça (federais e STF) questionando os cortes.

Ainda no que se refere às restrições orçamentárias que atingem o ensino e a produção científica no país, um segundo grupo de casos é do corte orçamentário destinado a áreas e/ou temas que tratam de questões que o governo rechaça ou deseja ocultar. Quanto ao primeiro, um exemplo é o da ameaça de Bolsonaro<sup>52</sup> de “descentralizar” os recursos destinados às “faculdades de filosofia e sociologia (humanas)”, sendo que a justificativa foi de que os gastos com tais cursos não gerariam “retorno imediato” à sociedade. De acordo com o Censo da Educação Superior de 2017,<sup>53</sup> as áreas mencionadas representam 2% do total dos discentes de graduação das Ifes do país e 2,5% dos discentes de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado, doutorado e mestrado profissional), segundo dados da Capes.<sup>54</sup> O cenário é semelhante no pagamento de bolsas: dos gastos totais do CNPq, 1,4% são destinados às ciências sociais e 0,7% à filosofia.<sup>55</sup> As engenharias, por exemplo, concentram 20% das bolsas. Em abril de 2020, o CNPq, em edital com 25 mil bolsas para iniciação científica - programa de incentivo à pesquisa para alunos de graduação - não contemplou cursos das áreas de humanidades. A justificativa do órgão foi que a nova

---

avaliação em ranking internacional. Isabela Palhares, 30/04/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/universidades-acusadas-de-balburdia-tiveram-melhora-de-avaliacao-em-ranking-internacional.70002810148>>.

52 G1, *Bolsonaro diz que MEC estuda 'descentralizar' investimento em cursos de filosofia e sociologia*. 26/04/2019, disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/26/bolsonaro-diz-que-mec-estuda-descentralizar-investimento-em-cursos-de-filosofia-e-sociologia.ghtml>>.

53 Inep, *Censo da Educação Superior - Notas Estatísticas 2017*. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2018/censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2017-notas\\_estatisticas2.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf)>.

54 Folha de S. Paulo, *Proposta de cortar verbas de cursos de humanas tem pouco peso prático*. Paulo Saldaña, Estêvão Gamba, 27/04/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/bolsonaro-propoe-cortar-verba-de-cursos-de-humanas-no-pais.shtml>>.

55 *Ibidem*.

diretriz priorizava áreas tecnológicas tidas como prioritárias,<sup>56</sup> como engenharia e medicina. Posteriormente, o CNPq publicou correção do edital afirmando que as bolsas deveriam ser alocadas “preferencialmente” - e não “obrigatoriamente” - aos projetos de pesquisa tidos como prioritários pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTIC).<sup>57</sup>

Quanto ao corte de pesquisas específicas, um caso notório foi a interrupção do financiamento da pesquisa científica EPICOVID-19,<sup>58</sup> que estava sendo desenvolvida em uma universidade federal. Encomendado pelo Ministério da Saúde, tratou-se do primeiro estudo a investigar os efeitos da covid-19 na população brasileira e, em seus resultados, revelou que o número de infectados poderia ser sete vezes maior do que o indicado nas estatísticas oficiais do governo federal.<sup>59</sup> Após a execução das três etapas inicialmente previstas, o governo se recusou a manter o financiamento. Os pesquisadores puderam dar continuidade ao estudo somente um mês depois, quando obtiveram apoio privado.<sup>60</sup>

Além de depreciar os acadêmicos e o seu trabalho com falsas declarações (que muitas vezes acompanharam medidas de cortes e congelamentos orçamentários convergentes), Bolsonaro e seus ministros acusam os professores de expor os alunos à “doutrinação esquerdista”. Eles comumente se valem de uma teoria mais ampla, compartilhada por outros formadores de opinião de direita, de que a “ideologia marxista” tem um papel

56 Portaria nº 1.122, de 19 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.122-de-19-de-marco-de-2020-249437397>>

57 Jornal da USP, *Atenuadas, restrições a bolsas de iniciação científica do CNPq continuam alvo de críticas*. Herton Escobar, 15/05/2020, disponível em: <<https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/atenuadas-restricoes-a-bolsas-de-iniciacao-cientifica-do-cnpq-continuum-alvo-de-criticas/>>

58 Folha de São Paulo, *Pesquisa sobre coronavírus que custou R\$12 milhões corre risco de ser paralisada pelo governo*. 08/07/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/columnas/painel/2020/07/pesquisa-sobre-coronavirus-que-custou-r-12-milhoes-corre-o-risco-de-ser-paralisada-pelo-governo.shtml>>

59 Folha de São Paulo, *Número de infectados deve ser sete vezes maior, indica primeiro estudo nacional de Covid-19*. Vinicius Torres Freire, 25/05/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/05/numero-de-infectados-deve-ser-sete-vezes-maior-indica-primeiro-estudo-nacional-de-covid-19.shtml>>

60 O Estado de São Paulo, *Após corte do Ministério da Saúde, Universidade de Pelotas retoma pesquisa com investimento privado*. Lucas Rivas, 05/08/2020, disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,apos-corte-do-ministerio-da-saude-universidade-de-pelotas-retoma-pesquisa-com-investimento-privado,70003388939->>

central no suposto “monopólio cultural de esquerda”. Essa teoria é fortemente crítica à obra de Paulo Freire - educador e filósofo brasileiro que escreveu o célebre livro *Pedagogia do Oprimido* e influenciou a educação nacional e internacional por meio de sua abordagem crítica da pedagogia.<sup>61</sup>

Em consonância com a ampla mobilização contra a “doutrinação esquerdista”, o movimento “Escola sem Partido”, fundado em 2004, foca na educação primária e levanta preocupações sobre a influência política de professores sobre seus alunos.<sup>62</sup> Jair Bolsonaro endossou a agenda do movimento incentivando os alunos a registrarem e denunciarem professores que são “predadores ideológicos”.<sup>63</sup> Outros políticos também fizeram campanha a favor dessa ideia e abriram canais para denúncias.<sup>64</sup> Em novembro de 2019, a ministra dos Direitos Humanos, Damares Alves, anunciou que um canal oficial de denúncia estava em desenvolvimento.<sup>65</sup>

Antes da eleição de Bolsonaro, esse conflito político ganhou espaço no meio acadêmico com a criação de uma disciplina optativa na Universidade de Brasília (UnB) sobre o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, denominada “O Golpe de 2016 e o Futuro da Democracia no Brasil”. O então ministro da Educação do governo Temer, declarou que o curso constituía proselitismo a favor do Partido dos Trabalhadores (PT) e mencionou que havia solicitado investigação de improbidade administrativa contra os responsáveis pelo curso. Em solidariedade, vários cursos

---

61 Folha de São Paulo, *Por que o Brasil de Olavo e Bolsonaro vê em Paulo Freire um inimigo*. Sérgio Haddad, 14/04/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/04/por-que-o-brasil-de-olavo-e-bolsonaro-ve-em-paulo-freire-um-inimigo.shtml>>.

62 Escola Sem Partido, *Quem somos*, disponível em: <<http://escolasempartido.org/quem-somos/>>.

63 The Guardian, *Call for Students to Film 'Biased' Teachers Brings Brazil's Culture Wars to Classroom*. Anna Jean Kaiser, 03/05/2019, disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2019/may/03/brazil-schools-teachers-indoctrination-jair-bolsonaro>>.

64 Ver, por exemplo, G1, *Deputada estadual do PSL eleita por SC incita alunos a filmar e denunciar professores*. 29/10/2018, disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/eleicoes/2018/noticia/2018/10/29/deputada-estadual-do-psl-eleita-por-sc-incita-alunos-a-filmar-e-denunciar-professores.ghtml>>.

65 Folha de São Paulo, *Damares anuncia canal de denúncias para questões contra moral, religião e ética nas escolas*. Fernanda Canofre, 19/11/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/damares-anuncia-canal-de-denuncias-para-questoes-contra-moral-religiao-e-etica-nas-escolas.shtml>>.

semelhantes foram criados em universidades federais de todo o país. Alguns acadêmicos demonstraram seu apoio a esses cursos; outros discordaram do que entenderam ser um uso indevido da autonomia universitária.<sup>66</sup> Um caso semelhante, amplamente discutido, tratou de manifestação de oposição ao então ministro da Justiça Sérgio Moro, organizada pela faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), que foi proibida pelo reitor da instituição com base em uma reclamação feita ao Ministério da Educação.<sup>67</sup> Os organizadores ajuizaram uma ação para afastar a portaria e tiveram seu pedido acatado com base em precedente constitucional (ADPF 548).<sup>68</sup> A ação do STF firmou o entendimento pela “absoluta liberdade de manifestação e expressão no âmbito das Universidades, mesmo e inclusive para manifestar preferência ou repúdio de natureza político-ideológica ou mesmo partidária”.<sup>69</sup>

Um mês antes, pelo menos duas Ifes em diferentes estados intervieram em eventos organizados pela comunidade acadêmica sob a justificativa de que tais atividades ameaçavam a neutralidade das Instituições, pois promoveriam favorecimento político-partidário. Em agosto de 2019, o Instituto Federal do Paraná (IFPR)<sup>70</sup> e o Instituto Federal do Ceará (IFCE)<sup>71</sup> cancelaram eventos intitulados “Educação e Democracia” e “I Semana de Direitos Humanos”, respectivamente. Ambos contavam com a participação de Guilherme Boulos, candidato de esquerda à presidência da república em 2018. Além de político, Boulos foi

66 Nexo, *O curso sobre o 'golpe de 2016' e o debate sobre a autonomia universitária*. Murilo Roncolato, 06/03/2019, disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/06/O-curso-sobre-o-%E2%80%98golpe-de-2016%E2%80%99-e-o-debate-sobre-a-autonomia-universit%C3%A1ria>>.

67 UOL, *Reitoria da UFF suspende evento crítico a Moro em faculdade de direito*. Flávio Costa, 21/09/2019, disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/09/21/reitoria-da-uff-suspende-evento-critico-a-moro-em-faculdade-de-direito.htm>>.

68 O precedente foi abordado também no tópico “Integridade dos campi”.

69 Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 548.

70 Folha de São Paulo, *Instituto Federal barra palestra com Guilherme Boulos no Paraná*. Katna Baran, 09/08/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/08/instituto-federal-barra-palestra-com-guilherme-boulos-no-parana.shtml>>.

71 G1, *Reitoria do IFCE cancela Semana de Direitos Humanos no dia do início do evento, no Ceará*. 20/08/2019, disponível em: <[https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/08/20/reitoria-do-ifce-cancela-semana-de-direitos-humanos-no-dia-do-inicio-do-evento-no-ceara.ghtml](https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/08/20/reitoria-do-ifce-cancela-semana-de-direitos-humanos-no-dia-do-inicio-do-evento-no-ceara.ghtmlhttps://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/08/20/reitoria-do-ifce-cancela-semana-de-direitos-humanos-no-dia-do-inicio-do-evento-no-ceara.ghtml)>.



professor e tem experiência acadêmica, sendo graduado em filosofia e mestre em psiquiatria. No mesmo ano, o político havia participado de palestras em universidades estrangeiras.<sup>72</sup> Nos dois casos, o cancelamento teve apoio ou influência do governo. Quanto ao primeiro, o então ministro da educação, Abraham Weintraub, comemorou em seu Twitter a decisão da IES; no segundo, o Instituto emitiu nota justificando a decisão com base em recomendações da Procuradoria Federal.

Já em 2021, o Ministério da Educação encaminhou ofício às Ifes incentivando os dirigentes que tomassem providências para “prevenir e punir atos político-partidários” nessas instituições.<sup>73</sup> Além disso, o documento afirmava ser cabível punição contra comentário ou ato político-partidário ocorrido em espaços físicos, páginas eletrônicas, redes de comunicações ou “outros meios institucionais para promover atos dessa natureza”. O ofício encaminhado replicou trechos de recomendação elaborada em 2019 pelo procurador-chefe da República em Goiás.<sup>74</sup> Tal recomendação classificava manifestações políticas contrárias ou favoráveis ao governo como atos violadores do princípio da impessoalidade. Após a repercussão negativa e críticas da comunidade acadêmica, o ofício foi cancelado pelo Ministério.<sup>75</sup>

Outros exemplos de repressão institucional a manifestações políticas e a críticas contra a atuação de membros do governo envolveram representações civis e criminais por parte do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, contra professor da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do LAUT, em razão de publicações nos jornais questionando a conduta

72 O Globo, *Boulos nos EUA*. Athos Moura, 30/03/2019, disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/boulos-nos-eua.html>>.

73 Ofício-circular nº 4/2021/DIFES/SESU/SESU-MEC, disponível em: <[https://sei.mec.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&codigo\\_verificador=2483908&codigo\\_crc=4F00C798&hash\\_download=23b67904b22412be46676c-dc3702ed5f3fafc51e0ce352507c1debe68566570d2782ddb77939184a5604e559a01c0f-c80bd9570f8dfc92b4b745130031071ae5&visualizacao=1&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=2483908&codigo_crc=4F00C798&hash_download=23b67904b22412be46676c-dc3702ed5f3fafc51e0ce352507c1debe68566570d2782ddb77939184a5604e559a01c0f-c80bd9570f8dfc92b4b745130031071ae5&visualizacao=1&id_orgao_acesso_externo=0)>.

74 Recomendação nº 133, de 05/06/2019, disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2399\\_recomendacao-133-mec.pdf](http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2399_recomendacao-133-mec.pdf)>.

75 Ofício-circular nº 9/2021/DIFES/SESU/SESU-MEC, disponível em: <[https://sei.mec.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&codigo\\_verificador=2528695&codigo\\_crc=CC58F1EF&hash\\_download=62d4a1a3724c735a6ecb5d49788d-29fbeb53100e64ee8024112fdb714a6fc07195a309947db057ad585277970246ab3d58e16be-c3e5681a9d4477579d0456840&visualizacao=1&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=2528695&codigo_crc=CC58F1EF&hash_download=62d4a1a3724c735a6ecb5d49788d-29fbeb53100e64ee8024112fdb714a6fc07195a309947db057ad585277970246ab3d58e16be-c3e5681a9d4477579d0456840&visualizacao=1&id_orgao_acesso_externo=0)>.

do PGR no desempenho de suas funções institucionais.<sup>76</sup> As representações foram arquivadas, respectivamente, pelo Comitê de Ética da USP e pela Justiça, que entenderam pela liberdade de manifestação do pensamento e do direito de resposta, em oposição à censura e à criminalização.<sup>77</sup> Num outro caso, a Controladoria-Geral da União instaurou processo disciplinar contra professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) em razão de críticas ao presidente Jair Bolsonaro - os professores questionaram a nomeação feita por Bolsonaro do novo reitor da UFPel e criticaram o não seguimento da vontade acadêmica na indicação. O procedimento disciplinar só foi arquivado após os professores assinarem Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's).

Atualmente, alguns movimentos têm promovido eventos, publicações, canais de denúncias, *advocacy* e também ações judiciais contra universidades e acadêmicos. Por exemplo, o grupo denominado 'Docentes pela Liberdade (DPL)' atua dentro e fora da academia, com o objetivo de "recuperar a qualidade da educação no Brasil, romper com a hegemonia da esquerda e combater a perseguição ideológica".<sup>78</sup>

Movimentos de polarização no interior das instituições educacionais, que levam acadêmicos individuais a instâncias de repressão, devem ser entendidos conjuntamente à imagem da academia criada de cima pra baixo. Ou seja, por meio de discurso governamental que mencionamos anteriormente e também por outras manifestações de restrições à liberdade acadêmica (ver

76 Folha de São Paulo. *Aras pede que Conselho de Ética da USP investigue professor por coluna na Folha*. Mateus Teixeira, Carolina Linhares, 15/05/2021, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/aras-pede-que-conselho-de-etica-da-usp-investigue-professor-por-coluna-na-folha.shtml>>;

O Jota, *Aras processa criminalmente professor da USP por crítica à sua atuação como PGR*. Kalleo Coura, 20/05/2021, disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-de-expressao/conrado-hubner-mendes-aras-20052021>>.

77 Folha de São Paulo, *Comissão de Ética da USP rejeita representação de Aras contra Conrado Hübner Mendes*. Mônica Bergamo, 01/09/2021, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/09/comissao-de-etica-da-usp-arquiva-representacao-de-aras-contra-conrado-hubner-mendes.shtml>>;

Folha de São Paulo, *Justiça rejeita queixa-crime Aras contra Conrado Hübner Mendes*. Mônica Bergamo, 16/08/2021, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/08/justica-rejeita-queixa-crime-de-aras-contra-conrado-hubner-mendes.shtml>>.

78 Docentes Pela Liberdade, *Quem somos*. Disponível em: <<https://dpl.org.br/institucional/quemsomos/>>.

seções “Troca e Disseminação”, “Autonomia Institucional e Governança” e “Variação Regional e Disciplinar”). Juntos, eles apontam para um cenário em que o *legalismo autocrático*<sup>79</sup> atua sob o véu da moralização e da gestão de crises econômicas.

Na pesquisa preliminar que realizamos entre acadêmicos de dez estados diferentes, perguntamos se eles já sofreram alguma forma de ameaça ou retaliação com base no conteúdo de suas pesquisas ou aulas. Mais de 30% dos respondentes do survey escolheram uma ou mais formas de restrição. Como mencionamos acima (cf. a Seção I, “Métodos, fontes e escopo”), os resultados não são estatisticamente representativos dos acadêmicos do Brasil. Feita essa ressalva, apresentamos aqui algumas de suas narrativas como modo de ilustrar os efeitos das mudanças no ambiente acadêmico. Omitimos todos os detalhes que poderiam ser usados para identificar esses acadêmicos.

A *autocensura* parece ser uma forma importante de restrição da liberdade acadêmica entre os respondentes: 17% afirmaram ter restringido o conteúdo de suas pesquisas por medo de retaliação, principalmente por parte de agências de fomento e atores ou órgãos da administração pública. Um dos respondentes afirmou que não sofreu “nenhuma retaliação ou intimidação”, mas que “as pressões difusas de fontes acadêmicas e externas (redes institucionais e sociais) são frequentes, frustrando a independência da pesquisa”. Além da pesquisa, 20% dos respondentes mencionaram restringir o conteúdo de suas aulas por medo de retaliação, neste caso principalmente do corpo discente, integrantes do sistema judiciário e de postagens nas redes sociais. Um respondente afirmou ter mudado o vocabulário de suas aulas para não desencadear nenhuma conexão entre o conteúdo e partidos ou visões políticas.

Quando questionados se sofreram algum tipo de retaliação

---

79 A noção de “legalismo autocrático” compreende a mobilização do Direito em prol de agendas liberais e antidemocráticas. Desta forma, ainda que uma medida seja revista de legalidade, por ter sido editada seguindo as competências que a lei define, o seu conteúdo acaba por atacar ou fragilizar valores democráticos e práticas de controle e responsabilização política. Ver SCHEPPELE, Kim. *Autocratic legalism*. The University of Chicago Law Review, [85:545], 2018, disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>>.

ou ameaça com base no conteúdo de suas pesquisas ou aulas, os participantes do survey também mencionaram alguns eventos significativos. Um respondente descreveu que foi filmado durante a aula e transmitido ao vivo para um grupo de extrema direita no Facebook. Outro acadêmico indicou ter recebido ameaças de estudantes vinculados a um partido político de direita. Ainda, outro mencionou reclamações de alunos em avaliações dos professores por “posições políticas em sala de aula” e acrescentou: “já que dou aulas de ciência política, seria impossível não abordar questões políticas”. Um respondente disse que tinha sido “atualmente colocado em licença não remunerada da universidade [...] devido vários e-mails intimidadores e mensagens em mídias sociais contendo ameaças de morte, difamação e injúria dirigidos a mim com base no meu trabalho”. Por ministrar determinado curso, um acadêmico e seus colegas foram “expostos nas redes sociais, em sites [e] sofreram comentários racistas e homofóbicos ligados à ideologia de extrema direita”.

#### 4.3. TROCA E DISSEMINAÇÃO DE CONTEÚDOS ACADÊMICOS

Uma medida instituída pelo MEC apresentou severo potencial de impacto da liberdade acadêmica em nível individual. A portaria, emitida no último dia de 2019, aplicava-se a todas as instituições federais de ensino superior e limitava a participação em eventos científicos nacionais a dois bolsistas por instituição, ou a um bolsista por instituição em eventos internacionais.<sup>80</sup> Em reação, foi elaborada uma carta de oposição ao regulamento, assinada por representantes da Academia Brasileira de Ciências (ABC) e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e endossada por outras 60 associações científicas. A carta apontou para as formas evidentes pelas quais essas restrições

---

80 Portaria nº 2.227, de 31 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.227-de-31-de-dezembro-de-2019-236265796>; Folha de São Paulo, *Ministério da Educação limita viagens de servidores, e cientistas protestam*. Gabriel Alves, 24/01/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/01/ministerio-da-educacao-limita-viagens-de-servidores-e-cientistas-protestam.shtml>>.

poderiam prejudicar tanto a qualidade da pesquisa em nível nacional quanto sua divulgação internacional: impediria parcerias interinstitucionais, tanto em estudos em andamento quanto no estabelecimento de novas iniciativas; prejudicaria a troca de ideias intra ou interdisciplinares; limitaria, em grau ainda maior do que antes, as oportunidades para jovens cientistas aprenderem com a participação em eventos acadêmicos; poderia prejudicar as sociedades científicas em sua interação e associação; por fim, colocaria em risco a própria produção e impacto do conhecimento e da informação na sociedade, uma vez que a disseminação é essencial ao ensino, à pesquisa, às atividades extramuros, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação.<sup>81</sup> Após protestos reiterados da comunidade acadêmica, a medida foi revogada no início de fevereiro de 2020.<sup>82</sup>

Outro caso amplamente divulgado que limitou a troca e disseminação do conteúdo acadêmico ocorreu internamente ao sistema de financiamento brasileiro. Dentre os diversos apoios oferecidos por órgãos públicos, o financiamento para eventos acadêmicos desempenha um papel importante na circulação de ideias e na garantia da liberdade acadêmica. As IES raramente oferecem opções alternativas de financiamento para bolsistas participarem de encontros no Brasil e no exterior. Um caso coberto pela imprensa se refere a uma proposta de financiamento da Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) rejeitou o pedido por mais recursos - apenas um quarto do valor original havia sido aprovado - alegando que “organizadores e palestrantes [eram] altamente relevantes para a comunidade de ativistas políticos nessa área jurídica.” O relatório acrescentou que “o aspecto negativo [da

---

81 *Jornal da Ciência, Mais de 60 entidades científicas endossam nota que solicita revisão de portaria do MEC sobre deslocamento de pesquisadores.* 27/01/2020, disponível em: <<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/mais-de-50-entidades-cientificas-endossam-nota-que-solicita-revisao-deportaria-do-mec-sobre-deslocamento-de-pesquisadores>>;

Folha de São Paulo, *Restrição de viagens de cientistas do Brasil não teve repercussão à altura.* Suzana Houzel, 28/01/2020, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/suzanaherculanohouzel/2020/01/restricao-de-viagens-de-cientistas-do-brasil-nao-teve-repercussao-a-altura.shtml>

82 Ministério da Educação, Portaria nº 204, de 6 de fevereiro de 2020.

proposta] é a necessidade de utilizar recursos públicos para a realização de um congresso que não se ancora apenas em bases científicas, mas também na crítica política”. Segundo o relatório, “a CAPES não pode destinar recursos públicos para eventos, publicações ou treinamentos de cunho político ou partidário”.<sup>83</sup>

#### 4.4. AUTONOMIA INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA

O conceito de “autonomia universitária” - estabelecido no artigo 207 da Constituição brasileira - foi moldado por diferentes experiências regulatórias ao longo das décadas desde a sua implementação.<sup>84</sup> Um breve diagnóstico geral é que a administração das instituições privadas implica em maior autogovernança normativa e financeira/patrimonial. Por sua vez, as instituições públicas têm alguma autonomia; no entanto, ela existe dentro dos limites rígidos da regulamentação administrativa e da responsabilização/prestação de contas. Em particular, as instituições federais - que respondem por 32% das universidades brasileiras<sup>85</sup>- são as mais vulneráveis ao controle do governo federal devido à sua maior dependência da burocracia e do financiamento do Estado.<sup>86</sup>

Como já apontado (ver “Proteção jurídica da liberdade acadêmica”), um dos aspectos da autonomia administrativa das

83 Rede Internacional para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano, *Nota de repúdio: A censura atinge as agências de fomento*, 11/08/2019, disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2019/08/11/rede-internacional-para-o-constitucionalismo-democratico-latino-americano-denuncia-censura-da-capes/>>.

O Estado de São Paulo, *Por 'militância política', Capes nega verba de apoio à realização de congresso em Santa Catarina*, Isabela Palhares, 13/08/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.por-militancia-politica-capes-nega-verba-de-apoio-a-realizacao-de-congresso-em-santa-catarina.70002965253https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.por-militancia-politica-capes-nega-verba-de-apoio-a-realizacao-de-congresso-em-santa-catarina.70002965253>>.

84 RANIERI, Nina. *Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios*, Educação e Sociedade, 2018, disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/6krKWmhmcW5bbn5pcjBWbBn/abstract/?lang=pt>>.

85 INEP, *Sinopse Estatística da Educação Superior 2019*. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>>.

86 RANIERI, Nina. *Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios*, Educação e Sociedade, 2018, disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/6krKWmhmcW5bbn5pcjBWbBn/abstract/?lang=pt>>.

universidades que tem chamado atenção no debate público brasileiro recente se refere ao processo de escolha e nomeação dos dirigentes universitários. Nesse sentido, o grau de independência na escolha dos reitores em relação a interesses alheios às universidades - político-partidários, religiosos, econômicos etc. - pode revelar aspecto importante para o caráter democrático ou autoritário da governança universitária.<sup>87</sup> O sistema de nomeação é especialmente relevante quanto ao fato de que reitores alinhados com certas visões políticas podem implementar mudanças de longo prazo na governança interna da universidade.

A legislação brasileira prevê a prerrogativa do presidente da República nomear os reitores das universidades federais, etapa que ocorre após a realização de eleições diretas pelas comunidades acadêmicas e da elaboração das listas tríplexes, com os respectivos vencedores das eleições, pelos conselhos universitários. Desde o governo Lula (2003), estabeleceu-se a tradição de o presidente indicar sempre o primeiro nome das listas tríplexes, em respeito à autonomia universitária e à vontade das comunidades acadêmicas. No entanto, Jair Bolsonaro decidiu romper com tal tradição: entre o início de sua gestão e setembro de 2021, ao menos dezoito (18) das cinquenta (50) nomeações feitas pelo presidente desrespeitaram a ordem das listas tríplexes.<sup>88 89</sup>

Dentre os casos, destaca-se a nomeação realizada na Universidade Federal do Ceará (UFC), em que Bolsonaro indicou o último colocado da lista tríplex, que obteve apenas 4,6% dos votos da comunidade acadêmica, deixando de nomear o primeiro colocado que recebeu 64,8% do total. O nomeado havia dito durante as eleições acadêmicas que o processo de nomeação era uma “batalha político-ideológica” e prometeu rever o processo eleitoral caso eleito.<sup>90</sup> Já na Universidade

87 RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. Edusp, 1994.

88 O Estado de São Paulo, *Com escolha de reitores por Bolsonaro, cresce tensão política nas universidades federais*. Renata Cafardo, 19/09/2021, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.com-escolha-de-reitores-por-bolsonaro-cresce-tensao-politica-nas-universidades-federais.70003843886>>.

89 Nexo. *O que mudou na escolha de reitores das universidades federais*. Estêvão Bertoni, 26/12/2021, disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/12/26/O-que-mudou-na-escolha-de-reitores-das-universidades-federais>>.

90 G1, *Bolsonaro nomeia candidato menos votado em consulta pública como novo*

Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o presidente nomeou o terceiro colocado da lista tríplice, que recebeu apenas três (3) votos do conselho universitário, preterindo o primeiro e segundo colocados que receberam, respectivamente, quarenta e cinco (45) e vinte e nove (29) votos.<sup>91</sup> Na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Bolsonaro nomeou o segundo colocado da lista tríplice, ignorando o primeiro colocado que, antes das eleições universitárias, fora filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) - partidos de oposição ao governo federal.<sup>92</sup> Em conversa com parlamentares, pouco tempo depois, Bolsonaro se posicionou contra a autonomia universitária ao dizer que “coisas absurdas” estavam acontecendo nas universidades, e que faria o possível para evitar nomeações de candidatos alinhados com a esquerda política.<sup>93</sup>

Esses casos de nomeações que vão de encontro a expressões da comunidade universitária foram acompanhados por tentativas de Bolsonaro alterar o processo de escolha e nomeação dos dirigentes universitários, afetando diretamente a regulação da governança universitária brasileira.

Em maio de 2019, o presidente editou um decreto<sup>94</sup> que retirava dos dirigentes universitários o poder de nomeação de cargos comissionados, dentre os quais as funções de pró-reitores e diretores de áreas específicas das universidades. Com a medida, foi criado um sistema eletrônico (Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc) de “registro, controle e análise

---

reitor da Universidade Federal do Ceará. 19/08/2019, disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/08/19/bolsonaro-nomeia-nome-menos-votado-em-consulta-publica-como-novo-reitor-da-universidade-federal-do-ceara.ghtml>>.

91 O Estado de São Paulo, *Bolsonaro nomeia Carlos Bulhões, terceiro colocado na lista tríplice, como novo reitor da Ufrgs*. Lucas Rivas, 16/09/2020, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/bolsonaro-nomeia-carlos-bulhoes-terceiro-colocado-na-lista-triplice-como-novo-reitor-da-ufrgs.70003440154>>.

92 Gauchazh, *Bolsonaro quebra tradição e nomeia 2º colocado para reitoria de universidade federal*. Paulo Saldaña, 18/06/2019, disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2019/06/bolsonaro-quebra-tradicao-e-nomeia-2o-colocado-para-reitoria-de-universidade-federal-cjx2ep7gd00pm01pesrwgpf5.html>>.

93 Folha de São Paulo, *‘Coisas absurdas tem acontecido dado a autonomia das universidades’, diz Bolsonaro*. 11/07/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/07/coisas-absurdas-tem-acontecido-dado-a-autonomia-das-universidades-diz-bolsonaro.shtml>>.

94 Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9794.htm)>.



de indicações” para tais cargos que incluía informações sobre a “vida pregressa” dos candidatos e poderia contar com a análise da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Quanto à nomeação para as reitorias, o decreto determinou que caberia à Secretaria de Governo da Presidência da República avaliar as indicações e decidir “pela conveniência e oportunidade” de sua “liberação ou não”. O decreto foi alvo de críticas da comunidade acadêmica, que temia a ocorrência de arbitrariedades e de perseguição ideológica no processo de escolha dos reitores, tendo em vista a falta de clareza da medida em relação aos critérios de aprovação ou desclassificação dos candidatos. No que diz respeito à nomeação de pró-reitores e diretores, o decreto transferiu a competência dos dirigentes universitários para a Secretaria de Governo, a Casa Civil e o Ministério da Educação. O ato normativo foi contestado legislativamente pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e objeto de representação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.<sup>95</sup> Em agosto do mesmo ano, novo decreto<sup>96</sup> foi editado retomando as competências originárias dos reitores e retirando a competência da Secretaria de Governo de avaliar as indicações para as reitorias federais.

Já em dezembro de 2019, Bolsonaro editou uma Medida Provisória<sup>97</sup> que alterou o processo de escolha e nomeação ao esvaziar as competências dos conselhos universitários, excluindo estes órgãos do processo de formulação das listas tríplexes.<sup>98</sup> A medida recebeu críticas de entidades sindicais<sup>99</sup> e acadêmicas<sup>100</sup> e foi alvo de ações judiciais,<sup>101</sup> que questionaram

95 Representação nº 9/2019, disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/representacoes/representacao-9-2019-pfdc-mpf>>.

96 Decreto nº 9.989, de 26 de agosto de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9989.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9989.htm#art1)>.

97 Medida Provisória nº 914, de 24 de dezembro de 2019 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv914.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv914.htm)>.

98 Poder 360, *Governo Bolsonaro publica MP que esvazia conselho universitário ao definir reitor*. Maurício Ferro, 25/12/2019, disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-publica-mp-que-esvazia-conselho-universitario-ao-definir-reitor/>>.

99 Andes, *Confira Nota do ANDES-SN sobre a medida provisória 914/2019 que trata da escolha de dirigentes das Universidades, Institutos Federais e Colégio Pedro II*. 25/12/2019, disponível em: <<https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/nota-do-aNDES-sN-sobre-a-medida-provisoria-914-2019-que-trata-da-escolha-de-dirigentes-das-universid>>.

100 SBPC, *Entidades divulgam nota contra a MP 914*. 08/01/2020, disponível em: <<http://portal.sbpnet.org.br/noticias/entidades-divulgam-nota-contr-a-mp-914/>>.

101 O Estado de São Paulo, *STF recebe mandado de segurança contra MP que muda regras para eleger reitor*. André Borges, 27/12/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.stf-recebe-mandado-de-seguranca-contr-mp-que-muda-regras-para-eleger-reitor.70003137803>>.

sua constitucionalidade frente à autonomia universitária. O Congresso Nacional não apreciou a medida durante a sua vigência, resultando na perda de validade da medida em junho de 2020.<sup>102</sup>

Em 2020, em meio à pandemia do coronavírus, Bolsonaro editou nova Medida Provisória (MP)<sup>103</sup> que permitia a nomeação de reitores temporários pelo ministro da Educação sem que houvesse consulta às comunidades acadêmicas e sem a elaboração de listas tríplexes pelos conselhos universitários. A justificativa apresentada para a medida foi o cenário de emergência provocado pela crise sanitária que demandaria maior celeridade no processo de escolha e nomeação, de modo que reitores temporários poderiam assumir a direção de universidades em situação de vacância. Entidades acadêmicas, sindicais e partidos políticos de oposição criticaram a medida e apresentaram ações judiciais contra a alteração. O então presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, decidiu devolver a MP por ofensa aos princípios da autonomia universitária e da gestão democrática das universidades.<sup>104</sup> No mesmo dia, Bolsonaro revogou a MP.<sup>105</sup>

Apesar das limitações legais que impedem a política de Bolsonaro de se expandir para além das universidades federais, iniciativas dos poderes Executivos e Legislativos estaduais e municipais podem reproduzir essas intervenções nas instituições de ensino superior sob sua jurisdição. Um movimento significativo nessa direção ocorreu no ano passado, quando o então governador do estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, apresentou projeto de lei para alterar o procedimento estadual de indicação de

102 Câmara dos Deputados. *MP que mudava eleição de reitores de universidades federais perde a validade*. 02/06/2020, disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/666318-mp-que-mudava-eleicao-de-reitores-de-universidades-federais-perde-a-validade/>>.

103 Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv979.htm)>.

104 Folha de São Paulo, *Governo revoga a MP que dava poder a Weintraub para nomear reitores, devolvida pelo Senado*. 12/06/2020, disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/06/governo-revoga-a-mp-que-dava-poder-a-weintraub-para-nomear-reitores-devolvida-pelo-senado.shtml?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsfolha](https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/06/governo-revoga-a-mp-que-dava-poder-a-weintraub-para-nomear-reitores-devolvida-pelo-senado.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha)>.

105 Istoé, *Bolsonaro revoga Medida Provisória que permitia Weintraub nomear reitores*. 12/06/2020, disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-revoga-medida-provisoria-que-permitia-weintraub-nomear-reitores/>>.

reitores para refletir as alterações realizadas no âmbito federal. Os acadêmicos viram o projeto como uma tentativa ilegal e ameaçadora de expandir os poderes do governador de interferir no ensino superior estadual.<sup>106</sup>

Além da nomeação de reitores, outras ações do governo federal têm sido percebidas como interferências ilegítimas. No início de 2019 o então ministro da Educação anunciou cortes no orçamento, atingindo o cerne da vulnerabilidade institucional das universidades federais - sua dependência do Tesouro Nacional e de recursos federais complementares. No início, esses cortes orçamentários visavam universidades federais específicas, com a justificativa de que elas promoviam “balbúrdia”,<sup>107</sup> mas depois foram expandidos, por meio de decreto, para todas universidades e institutos federais, atingindo 30% do total de seus orçamentos. A legalidade desses cortes foi questionada em ações movidas perante o Supremo Tribunal Federal.<sup>108</sup>

Protestos e manifestações estudantis foram organizados em todos os estados do país contra os cortes orçamentários na educação.<sup>109</sup> Após a pressão social, o governo federal editou uma série de decretos<sup>110</sup> que, aos poucos, retomaram os valores contingenciados, até a integralidade ser restabelecida em outubro de 2019.<sup>111</sup> As ações pendentes de pronunciamento no STF foram julgadas ‘prejudicadas’ por perda do objeto, já que o conteúdo do decreto questionado foi substancialmente alterado pelos novos decretos.<sup>112</sup>

106 O Globo, *Witzel tenta manobra para nomear reitores de universidades estaduais*. Paula Ferreira, May 05/05/ 2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/witzel-tenta-manobra-para-nomear-reitores-de-universidades-estaduais-23682478>>.

107 O Estado de São Paulo, *MEC cortará verba de universidade por 'balbúrdia' e já enquadra UnB, UFF e UFBA*. Renata Agostini, 30/04/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba.70002809579>>.

108 ADI nº 6.127 e ADPFs nº 582 e 583.

109 *Veja, País tem protestos contra cortes na educação em ao menos 100 cidades*. 31.05.2019, disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/ao-vivo-estudantes-e-professores-protestam-contra-cortes-na-educacao/>>.

110 São os decretos: nº 9.809/2019; 9.943/2019; 10.028/2019; 10.079/2019; 10.119/2019; 10.136/2019 e 10.181/2019.

111 *Metrópoles, MEC desbloqueia 100% do orçamento das universidades federais*. Mayara Oliveira. 18.10.2019, disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/educacao-br/mec-desbloqueia-100-do-orcamento-das-universidades-federais>>.

112 ADI nº 6.127 e ADPFs nº 582 e 583.

Em consonância com as reduções orçamentárias, no início de 2020 o Ministério da Educação ordenou que as universidades públicas federais congelassem novas contratações, o que foi ignorado por algumas instituições.<sup>113</sup> Além disso, para abordar a questão crucial da dependência das universidades federais do financiamento governamental, o Ministério da Educação lançou o programa “Future-se”, em julho de 2019. O objetivo do programa era de implementar um sistema de incentivos para que as universidades federais captassem recursos privados. O programa foi fortemente criticado desde o início, por priorizar a liberação de verbas e bolsas de estudo às universidades vinculadas ao projeto.<sup>114</sup>

Após o período para consultas públicas do programa, os acadêmicos ainda o encaram como uma tentativa arriscada de instituir uma lógica de mercado em substituição ao apoio público. Apesar de se apresentar como alternativa viável, as regras do programa podem deixar as universidades federais sem alternativa na prática, justamente pela necessidade de vinculação ao programa para recebimento prioritário de verbas.<sup>115</sup>

Além disso, em 2019 a Assembleia Legislativa de São Paulo aprovou a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Proposta por parlamentares de direita, a tarefa formal desse comitê foi a de investigar gastos excessivos e a transferência de recursos do estado para essas universidades. Não obstante, membros da comissão destacaram que questões como o “viés

113 UOL, MEC segura quase 20 mil contratações, e federais temem falta de professores. Ana C. Bermúdez, 06/02/2020, disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/02/06/mec-segura-quase-20-mil-contratacoes-e-federais-temem-falta-de-docentes.htm>>.

114 O programa “Future-se” foi uma das principais iniciativas do governo federal criticadas pelos protestantes em prol da educação durante as manifestações que levaram milhares às ruas em todo o país. Ver Folha de São Paulo, *Atos contra Bolsonaro levam milhares às ruas pelo Brasil*. 13/08/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/08/atos-contra-bolsonaro-levam-milhares-as-ruas-no-rio-e-em-sp.shtml>>.

115 Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, *Novo texto do Future-se mantém problemas apontados em versões anteriores, dizem especialistas*. Janes Rocha, 28/01/2020, disponível em: <<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/novo-texto-do-future-se-mantem-problemas-apontados-em-versoes-anteriores-dizem-especialistas/>>.

ideológico” do corpo docente também poderiam ser analisadas. Parlamentares de esquerda, bem como estudantes universitários, professores e funcionários mobilizaram-se contra a Comissão, com o argumento de que ela tinha um viés de perseguição evidente, contrário aos princípios da autonomia universitária e da liberdade de pensamento.<sup>116</sup>

Em artigo escrito pelos reitores das três universidades, foi avaliado o andamento das investigações sob um contexto hostil de cortes no orçamento e de notícias falsas (*fake news*), veiculadas pelo então ministro da Educação (dentre outros representantes do governo), em relação às universidades federais. Os reitores também mencionaram que as universidades tiveram que criar grupos de trabalho para atender “a quantidade exorbitante de dados” solicitados pelos parlamentares. Ao final, os reitores avaliaram o resultado das investigações como uma vitória da transparência e do diálogo entre a classe política e a sociedade e uma derrota para o obscurantismo, dado o arquivamento da CPI.<sup>117</sup>

Em outubro de 2021, o Congresso Nacional aprovou um projeto de lei que retirou 600 milhões de reais do orçamento previsto para o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI) em 2022, destinando sua aplicação para outras áreas de governo. O MCTI é responsável pela gestão e repasse orçamentário à órgãos de fomento como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), afetando, assim, o fomento à pesquisa e o desenvolvimento científico nacional.<sup>118</sup>

Sob a gestão Bolsonaro, foi registrado em 2021 o menor orçamento do CNPq no século XXI, um dos principais órgãos de fomento à pesquisa no país. Os valores de 2021 tiveram uma

---

116 O Estado de S. Paulo, *A CPI das Universidades*. 23/04/2019, disponível em: <<https://opinio.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes/a-cpi-das-universidades.70002800317>>;

Jornal da USP, *Nota sobre a conclusão dos trabalhos da CPI das Universidades*. Adriana Cruz, 06/11/2019, disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/nota-da-reitoria-sobre-a-conclusao-dos-trabalhos-da-cpi-das-universidades/>>.

117 Jornal da USP, *CPI das Universidades: resultados e lições*. 11/02/2020, disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/cpi-das-universidades-resultados-e-licoes/>>.

118 Folha de São Paulo, *Congresso aprova corte de R\$ 600 mi da Ciência a pedido do Ministério da Economia*. Isabela Palhares, 08/10/2021, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2021/10/congresso-aprova-corte-de-92-de-recursos-da-ciencia-a-pedido-do-ministerio-da-economia.shtml>>.

redução de mais de 250 milhões de reais em relação ao ano anterior, que já havia sido reduzido em mais de 150 milhões em comparação a 2019.<sup>119 120</sup>

#### 4.5. INTEGRIDADE DOS CAMPI UNIVERSITÁRIOS

Os campi universitários estiveram no centro de uma série significativa de interferências às universidades em 2018, em meio a um forte clamor anti-esquerdista no segundo turno da campanha eleitoral que elegeu Jair Bolsonaro. Diversas invasões aos campi ocorreram com base em ordens judiciais que permitiam medidas contra eventos organizados e materiais produzidos por estudantes e professores que expressavam opiniões políticas. A Justiça Eleitoral emitiu mandados de busca e apreensão pela Polícia Federal e ordenou averiguações em 17 universidades em nove estados, com base na lei eleitoral que proíbe a propaganda eleitoral em espaços públicos.<sup>121</sup> Policiais entraram nos campi universitários e apreenderam materiais sob alegação de conteúdo político ilegal, retiraram banners com declarações políticas, interromperam eventos e aulas, interrogaram professores e alunos e exigiram a retirada de declarações políticas públicas de sites universitários, entre outras ações.<sup>122</sup>

Esses eventos fizeram com que diferentes atores sociais manifestassem sua oposição de várias maneiras. A Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos divulgou declaração sobre a proteção constitucional da liberdade de pensamento e da

119 O Globo. *CNPq tem o menor orçamento do século 21, corta bolsas e afeta pesquisas em meio à pandemia*. Julia Noia e Bruno Alfano, 31/05/2021, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/cnpq-tem-menor-orcamento-do-seculo-21-corta-bolsas-afeta-pesquisas-em-meio-pandemia-25038771>>.

121 Esses ataques aos campi universitários são mencionados no relatório de pesquisa do Scholars at Risk, *Free to Think 2019*, como eventos significativos que marcam a situação recente da liberdade acadêmica no Brasil. Ver Scholars at Risk, *Free to Think 2019*. 19/11/2019, disponível em: <<https://www.scholarsatrisk.org/resources/free-to-think-2019/#ExecSummary>>.

122 O Globo, *Justiça Eleitoral apreende materiais e faz fiscalização em 17 universidades de nove estados*. Mateus Coutinho, Helena Borges e Lucas Altino, 25/10/2018, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/justica-eleitoral-apreende-materiais-faz-fiscalizacao-em-17-universidades-de-nove-estados-23185086>>.

Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 548.

circulação de ideias nos campi universitários, indicando que, mesmo que amparados por certas interpretações de uso indevido do espaço público para campanha política, atos que obstruem o livre debate e a expressão dos alunos e professores são inconstitucionais.<sup>123</sup>

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro recomendou aos reitores defenderem o direito à livre expressão de seus alunos, professores e funcionários durante o processo eleitoral e afirmou que as manifestações deveriam respeitar os pilares constitucionais da democracia, liberdade, justiça, solidariedade, diversidade e outros direitos fundamentais.<sup>124</sup> A Ordem dos Advogados do Brasil condenou “todas as formas de censura e violência política” e defendeu que “as universidades devem ser respeitadas como espaços autônomos de promoção de debates e discussões, e que o direito de todos os membros da comunidade acadêmica - de direita e de esquerda - devem ser garantidos, permitindo-lhes expressar suas posições, sempre dentro dos limites da lei”.<sup>125</sup> O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) também emitiu declaração afirmando que professores e alunos de universidades públicas foram “vítimas de arbitrariedades injustificadas e ilegais”, e o instituto repudiou “atos repressivos de policiais que, sem apresentar o mandado, afirmam verbalmente cumprir ordens de determinados tribunais eleitorais”.<sup>126</sup>

Estudantes organizaram manifestações nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília.<sup>127</sup> Professores universitários

---

123 Ministério Público Federal, *Nota pública sobre direitos constitucionais assegurados à comunidade discente e docente de universidades brasileiras*. 26/10/2018, disponível em: <<http://transformamp.com/procuradoria-federal-dos-direitos-do-cidadao-divulga-nota-contra-censura-as-universidades-brasileiras/>>.

124 Defensoria Pública da União, *DPU faz recomendação para garantir livre expressão nas universidades do RJ*. 25/10/2019, disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-rio-de-janeiro/46910-dpu-faz-recomendacao-para-garantir-livre-expressao-nas-universidades-do-rj>>.

125 Ordem dos Advogados do Brasil – Rio de Janeiro, *Nota da OAB/RJ sobre tentativa de censura nas universidades*. 26/10/2019, disponível em: <<https://www.oabRJ.org.br/noticias/nota-oabRJ-sobre-tentativa-censura-nas-universidades>>.

126 O Globo, *Entidades criticam fiscalização eleitoral em universidades*. 26/10/2018, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/entidades-criticam-fiscalizacao-eleitoral-em-universidades-23188035>>.

127 Folha de São Paulo, *Estudantes protestam no Rio, SP e Brasília contra ações da Justiça Eleitoral em universidades*. 26/10/2018, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/estudantes-protestam-no-rio-contra-aco-es-da-justica-eleitoral-em-universidades.shtml>>.

utilizaram a imprensa e suas redes sociais para protestar contra as decisões da Justiça Eleitoral e contra a censura praticada por agentes do Estado nos campi.

A Procuradoria-Geral da República apresentou ação ao STF questionando a constitucionalidade das decisões da Justiça Eleitoral. Em decisão de novembro de 2018, a Ministra Carmen Lúcia concedeu liminar para suspender todos os atos emanados pelo poder público sob o amparo da proteção constitucional da liberdade de pensamento, ensino, aprendizagem e autonomia universitária, além dos limites que a constituição impõe à lei eleitoral. No mesmo mês, a liminar foi confirmada pelo plenário do STF.<sup>128</sup>

Em maio de 2021, em meio à pandemia da covid-19, o deputado estadual Anderson Moraes (PSL-RJ) propôs, com ampla divulgação em suas redes, um Projeto de Lei<sup>129</sup> (PL) para a extinção da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Na justificativa, defendeu que o “nítido aparelhamento ideológico e viés socialista na Universidade” eram motivos para o fechamento. Em suas redes, disse que não iria aceitar a “balbúrdia nas universidades custeadas com o dinheiro do povo”. No dia seguinte, a proposta foi rejeitada pelo presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), o deputado André Siciliano (PT-RJ), que considerou o PL inconstitucional em razão da falta de competência da Alerj e, por isso, não submeteu o texto à votação.<sup>130</sup>

As intervenções físicas, como a presença de policiais e censura de materiais, cursos e eventos e até mesmo propostas de extinção das universidades, como o PL acima, são casos de interferência na integridade dos campi. No contexto brasileiro, esses eventos

128 Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 548.

129 GI, Projeto de lei que pede a extinção da UERJ chega à Alerj; reitor repudia: “Insustituível e estapafúrdio”. 20/08/2021, disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/20/projeto-de-lei-que-pede-a-extincao-da-uerj-chega-a-alerj-reitor-repudia-a-proposta-inconstitucional-e-estapafurdia.ghtml>>.

130 O Globo, *Deputado propõe extinção da Uerj, mas Assembleia descarta: ‘Enquanto eu for presidente, não vota’*. 26/05/2021, disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/26/deputado-propoe-extincao-da-uerj-mas-assembleia-descarta-enquanto-eu-for-presidente-nao-vota.ghtml>>.



se dão no contexto cotidiano de criação de um ambiente hostil e ameaçador às universidades, ciência e acadêmicos.

#### 4.6. VARIAÇÃO REGIONAL, DISCIPLINAR E EFEITOS DISCRIMINATÓRIOS

Como vimos acima, as diferentes vulnerabilidades vividas pelas universidades públicas e privadas podem interferir na liberdade de que gozam os acadêmicos na pesquisa e no ensino. As universidades federais são mais dependentes de políticas federais e, portanto, têm sido as mais afetadas por cortes orçamentários e restrições burocráticas (ver seção “Autonomia e Governança Institucional”). As universidades federais estão espalhadas por todo o país e não há estudos da diferença do impacto dessas políticas entre elas, além da capacidade potencialmente maior de mobilização contra as medidas do governo das instituições que são mais consolidadas e antigas.<sup>131</sup> As universidades municipais e estaduais estão distribuídas em todo o território nacional, mas sua governança varia de acordo com a legislação dos entes federativos nas quais elas estão localizadas.

Como vimos no exemplo da CPI no estado de São Paulo (ver seção “Autonomia e Governança Institucional”), essas universidades podem ter que resistir às mudanças políticas locais. Por sua vez, as universidades privadas são as mais autônomas em sua governança, mas podem apresentar os ambientes mais ameaçadores para os acadêmicos, já que proteções trabalhistas mais fracas abrem espaço para a autocensura e o assédio institucional (ver Capítulo 2, “Características do Setor de Ensino Superior”). Além disso, as condições de ataque às liberdades nas universidades privadas tendem a não ser destacadas na imprensa, como são as realizadas contra instituições públicas. Devido à importância dos órgãos públicos no financiamento da pesquisa no Brasil, os cortes substanciais do orçamento federal

131 Ministério da Educação, *Instituições da Rede Federal*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/instituicoes>>.

afetam todas as universidades, mas em diferentes proporções a depender do tipo de instituição.<sup>132</sup> No entanto, dependendo do contexto em que diferentes instituições operam, esses cortes podem ter um impacto maior ou menor - por exemplo, em 2019 os cortes nas bolsas de pós-graduação foram relatados como mais significativos para a região Nordeste.<sup>133</sup>

Identificar disciplinas específicas que são comumente alvos de ameaças à liberdade acadêmica é particularmente difícil. Com base em nossas fontes (cf. “Métodos, fontes e escopo”), podemos identificar os campos temáticos mais vulneráveis, que geralmente mobilizam ideias que ultrapassam as fronteiras disciplinares.

Alguns desses campos são a discussão sobre direitos de minorias como de mulheres e da população LGBTQIA+ ou mesmo de direitos reprodutivos - a chamada “ideologia de gênero”.<sup>134</sup> A afirmação de que a “ideologia de gênero” deveria ser excluída dos currículos tem sido um tema de disputa, especialmente no que diz respeito ao ensino fundamental.<sup>135</sup> No entanto, casos de autocensura e autoexílio podem estar conectados ao nível geral de atenção pública sobre este tópico - incluindo atenção particular por parte de atores dispostos a tomar medidas não democráticas e ilegais. Esta hipótese é apoiada por algumas das respostas às nossas perguntas da pesquisa (consulte a seção, “Liberdade para pesquisar e ensinar”), bem como pelos ataques relatados e ameaças a estudantes da comunidade LGBTQIA+ e estudiosos em estudos de gênero, ou acadêmicos cujo trabalho é dedicado a outras questões de pesquisa que podem ser vistas como “ideologia de gênero”.

132 MOURA, Egberto G.; CAMARGO JUNIOR, Kenneth R. de. *The Crisis in Funding for Research and Graduate Studies in Brazil*. Cad. Saúde Pública, v.4, n.33, 2017; DUDZIAK, E.A. Quem financia a pesquisa brasileira? Um estudo InCites sobre o Brasil e a USP. São Paulo: SIBiUSP, 2018. Disponível em: <<https://www.aguia.usp.br/noticias/quem-financia-a-pesquisa-brasileira-um-estudo-incites-sobre-o-brasil-e-a-usp/>>.

133 Folha de São Paulo, *Impacto de cortes de bolsas da Capes foi maior no Nordeste*. Paulo Saldaña, 17/02/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/02/impacto-de-cortes-de-bolsas-da-capes-foi-maior-no-nordeste.shtml>>.

134 O Globo, *MEC vai fazer projeto de lei contra 'ideologia de gênero'*. 03/09/2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/mec-vai-fazer-projeto-de-lei-contra-ideologia-de-genero-23924172>>.

135 Ver seção “Proteção jurídica da liberdade acadêmica” sobre casos apresentados perante a Suprema Corte no tocante a leis proibitivas de políticas de gênero nos projetos pedagógicos do ensino fundamental público.

Outra ideia que pode ajudar a identificar disciplinas vulneráveis é a percepção - compartilhada pelo presidente da República e seus ministros (ver seção “Liberdade para pesquisar e ensinar”) - de que existe uma espécie de “pregação esquerdista” em curso na academia. Por esse motivo, quaisquer disciplinas que abordem eventos políticos e análise política - como ciências sociais (antropologia, sociologia, ciência política), história e geografia - podem ser expostas a interpretações que podem desencadear ameaças à liberdade acadêmica. Além disso, outra concepção, endossada pelo governo federal que pode ajudar na identificação é a defesa de que a educação deve ser orientada para o trabalho.<sup>136</sup>

Essa percepção dá legitimidade a medidas como a “descentralização” dos recursos destinados aos cursos de filosofia e sociologia sob o argumento de priorizar as áreas do conhecimento que “melhor atendem às demandas da população.”, conforme anunciado pelo Ministério da Educação.<sup>137</sup> Em consonância com o edital, o governo federal recentemente extinguiu as bolsas de iniciação científica para a maioria das ciências humanas e sociais, e restringindo-as a uma lista de “áreas tecnológicas prioritárias”.<sup>138</sup> Posteriormente, retificou o edital para incluir que a destinação deveria ser “preferencialmente” às áreas prioritárias.<sup>139</sup>

Episódio que reforçou a ameaça às humanidades foi a nomeação de um novo chefe da Fundação Casa de Rui Barbosa, instituição de pesquisa do Rio de Janeiro com foco em história, direito, filologia e literatura.<sup>140</sup> Rompendo com a tradição de longa

---

136 G1, *Bolsonaro diz que MEC estuda ‘descentralizar’ investimento em cursos de filosofia e sociologia*. 26/02/2019, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/governo-bolsonaro-exclui-humanas-de-edital-de-bolsas-de-iniciacao-cientifica.shtml>>.

137 *Ibidem*.

138 Folha de São Paulo, *Bolsonaro exclui humanas de edital de bolsas de iniciação científica*. 30/04/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/governo-bolsonaro-exclui-humanas-de-edital-de-bolsas-de-iniciacao-cientifica.shtml>>;

Nexo, *Como a academia reage à investida contra as ciências humanas*. Laila Mouallem, 07/05/2020, disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/05/07/Como-a-academia-reage-%C3%A0-investida-contra-as-ci%C3%A0ncias-humanas/>>.

139 Jornal da USP, *Atenuadas, restrições a bolsas de iniciação científica do CNPq continuam alvo de críticas*. Herton Escobar, 15/05/2020, disponível em: <<https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/atenuadas-restricoes-a-bolsas-de-iniciacao-cientifica-do-cnpq-continuam-alvo-de-criticas/>>.

140 Nexo, *Qual a importância de Rui Barbosa para o liberalismo brasileiro*. João Paulo Charleaux, 23/01/2020, disponível em: <<https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/atenuadas-restricoes-a-bolsas-de-iniciacao-cientifica-do-cnpq-continuam-alvo-de-criticas/>>.

data de nomear acadêmicos para a direção da instituição pública federal, Bolsonaro escolheu Letícia Dornelles - jornalista, atriz e roteirista de novelas.<sup>141</sup> Acadêmicos criticaram fortemente essa nomeação.<sup>142</sup> No início de janeiro de 2020, pesquisadores da diretoria da fundação foram demitidos,<sup>143</sup> o que, novamente, gerou protestos de estudiosos.<sup>144</sup> No dia 13 de janeiro, manifestantes encontraram os portões da Casa Rui Barbosa fechados.<sup>145</sup> O cientista político Christian Lynch, que havia sido selecionado para coordenar um de seus departamentos de pesquisa, teve sua nomeação revogada pelo então secretário especial de Cultura, Roberto Alvim, devido a comentários críticos que Lynch fez ao governo Bolsonaro.<sup>146</sup> Mais recentemente, um jornal brasileiro divulgou um procedimento confidencial para transformar a instituição de pesquisa em um museu.<sup>147</sup>

Docentes e pesquisadores também apontaram outro evento como uma ameaça à liberdade acadêmica, nesse contexto de rejeição do conhecimento científico:<sup>148</sup> a nomeação do novo chefe da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de

141 O Globo, *Nova presidente da Casa de Rui Barbosa: 'Como levar para um cargo de confiança quem compara na internet Bolsonaro a Hitler?'*. Nelson Gobbi, 26/10/2019, disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2020/01/23/Qual-a-import%C3%A2ncia-de-Rui-Barbosa-para-o-liberalismo-brasileiro>>.

142 AdUFRJ, *Nota da diretoria contra nomeação política para Casa de Rui Barbosa*. 27/10/2019, disponível em: <<http://www.adufrj.org.br/index.php/pt-br/noticias/arquivo/21-destaques/2651-nota-da-diretoria-contranomeacao-politica-para-casa-de-rui-barbosa>>;

ANPUH, *Nota da ANPUH sobre a direção da Fundação Casa de Rui Barbosa*. Disponível em: <<https://anpuh.org.br/index.php/2015-01-20-00-01-55/noticias2/noticias-destaque/item/5514-nota-da-anpuh-brasil-sobre-a-direcao-da-fundacao-casa-de-rui-barbosa>>.

143 O Estado de São Paulo, *Fundação Casa de Rui Barbosa exonera diretor e chefes do Centro de Pesquisa*. Maria Rodrigues, 08/01/2020, disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/noticias/literatura,fundacao-casa-de-rui-barbosa-exonera-diretor-e-chefes-do-centro-de-pesquisa.70003148808>>.

144 Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, *Nota de repúdio: exoneração de pesquisadores da Fundação Casa de Rui Barbosa*. 13/01/2020, disponível em: <<https://www.anpof.org.br/comunicacoes/notas-e-comunicados/carta-de-repudio-a-exoneracao-de-pesquisadores-da-fundacao-casa-de-rui-barbosa>>.

145 O Globo, *Manifestantes ocupam rua ao encontrar Casa de Rui Barbosa fechada*. Bolívar Torres, 13/01/2020, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/2274-manifestantes-ocupam-rua-ao-encontrar-casa-de-rui-barbosa-fechada-rv1-24187421>>.

146 Folha de São Paulo, *Alvim reverte indicação para Casa de Rui Barbosa de servidor que criticou Bolsonaro*. Mônica Bergamo, 15/01/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/01/alvim-reverte-indicacao-para-casa-de-rui-barbosa-de-servidor-que-criticou-bolsonaro.shtml>>.

147 O Globo, *Estudo para extinguir Casa Rui Barbosa corre em sigilo no Governo Federal*. Jan Niklas, 18/05/2020, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/estudo-para-extinguir-fundacao-casa-de-rui-barbosa-corre-em-sigilo-no-governo-federal-24432701>>.

148 G1, *Em vídeo, Damares Alves diz que igreja evangélica perdeu espaço nas escolas para a ciência*. 09/01/2019, disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/09/em-video-ministra-dos-direitos-humanos-critica-adocao-da-teoria-da-evolucao-nas-escolas.ghtml>>.

Nível Superior (CAPES). A agência, vinculada ao Ministério da Educação, é responsável por todo o sistema de pós-graduação do país, o que inclui atividades como avaliar programas de pós-graduação *stricto sensu* em instituições de ensino superior,<sup>149</sup> financiar pesquisas e estabelecer convênios de cooperação com universidades estrangeiras.

O escolhido, Aguiar Neto, é ex-reitor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e defende o ensino e o estudo do *design inteligente*, linha de pesquisa influenciada pelo criacionismo e que nega a evolução darwiniana como hipótese adequada para as origens da vida. Sua nomeação deixou os cientistas preocupados “com a invasão da religião na ciência e na política educacional”.<sup>150</sup>

No início de março de 2020, o Ministério da Educação e a CAPES assinaram uma carta de intenções para expandir sua cooperação com a Florida Christian University, que oferece cursos de *coaching* e aconselhamento cristão. O Ministério Público Federal já processou a universidade por irregularidades anteriores em cursos que ela ofereceu em cooperação com uma universidade privada brasileira.<sup>151</sup>

Já em julho de 2020, Bolsonaro nomeou o pastor presbiteriano Milton Ribeiro para o cargo de ministro da Educação e justificou a indicação de Ribeiro por “apreço à família e aos valores”.<sup>152</sup> Já no cargo, Ribeiro nomeou como assessora ao MEC uma pessoa

149 Os programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado, doutorado e mestrado profissional) são submetidos a uma avaliação pela Capes a cada quatro anos e recebem notas entre 1 e 7, sendo que “os programas que receberem notas 1 e 2 têm canceladas as autorizações de funcionamento e o reconhecimento dos cursos de mestrado e/ou doutorado por ele oferecidos”. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/perguntas-frequentes>>.

150 Science, *Brazil's pick of a creationist to lead its higher education agency rattles scientists*. Herton Escobar, 26/01/2020, disponível em: <[https://www.sciencemag.org/news/2020/01/brazil-s-pick-creationist-lead-its-higher-education-agency-rattles-scientists?fbclid=IwAR0cAiUeHGU71xR\\_amtq63TpZ-bKIAqtAdI8MHnlg9tB4NPzdODnan7ojw](https://www.sciencemag.org/news/2020/01/brazil-s-pick-creationist-lead-its-higher-education-agency-rattles-scientists?fbclid=IwAR0cAiUeHGU71xR_amtq63TpZ-bKIAqtAdI8MHnlg9tB4NPzdODnan7ojw)>.

151 Folha de São Paulo, *MEC faz acordo com faculdade de coaching religioso dos EUA*. Ricardo Della Coletta e Paulo Saldaña, 07/03/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/03/mec-faz-acordo-com-faculdade-de-coaching-religioso-dos-eua.shtml>>.

152 Folha de São Paulo, *Bolsonaro nomeia pastor Milton Ribeiro, ligado ao Mackenzie, para comandar o MEC*. 10/07/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/07/bolsonaro-nomeia-pastor-milton-ribeiro-ligado-ao-mackenzie-para-comandar-o-mec.shtml?>>.

UOL, *Bolsonaro escolhe pastor para o MEC por apreço à família e aos valores*. Eliane Cantanhêde, Renata Cafardo e Jussara Soares, 17/07/2020, disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2020/07/11/bolsonaro-escolhe-pastor-para-o-mec-por-apreco-a-familia-e-aos-valores.htm>

que defende “princípios bíblicos” na educação.<sup>153</sup>

Já os cortes orçamentários realizados pelo governo Bolsonaro no ensino superior parecem revelar, ao menos, três tipos de discriminação.<sup>154</sup> Em primeiro plano, um padrão discriminatório relacionado à produção do conhecimento científico em si. Um exemplo é o discurso do ministro da Educação à época, Abraham Weintraub. Na ocasião, Weintraub ameaçou cortar o orçamento das universidades federais ao questionar a suposta baixa produtividade científica das federais de Brasília (UnB), Bahia (UFBA) e fluminense (UFF)<sup>155</sup> - o que se mostrou falso, tendo em vista que as três instituições aparecem entre as principais responsáveis pela produção científica do país. Em segundo lugar, um padrão discriminatório de áreas do conhecimento e seu suposto valor “estratégico” para a sociedade, a exemplo de falas do presidente Bolsonaro que ameaçou descentralizar verbas dos cursos de filosofia e sociologia para áreas como engenharia e medicina, alegando a necessidade de investimento em áreas de “retorno imediato”.<sup>156</sup> Por fim, um terceiro padrão discriminatório ligado ao acesso e permanência no ensino superior de grupos vulneráveis, tendo em vista o impacto dos cortes e bloqueios de bolsas de pesquisa, políticas de permanência e políticas de ações afirmativas. Um exemplo é a portaria do MEC que revogou políticas de incentivo à inclusão de estudantes negros, indígenas e com deficiência em programas de pós-graduação stricto sensu de instituições federais de ensino superior - medida que foi revertida pouco tempo após sua edição, devido a reação da

153 Folha de São Paulo, *Assessora de Milton Ribeiro defende 'princípios bíblicos' na educação*. 21/08/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/08/assessora-de-milton-ribeiro-defende-principios-biblicos-na-educacao.shtml>>.

154 Nexo Políticas Públicas, *Ensino superior público e cortes orçamentários: discriminação ou discriminação?* Anna Carolina Venturini, 25/06/2021, disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2021/Ensino-superior-p%C3%BAblico-e-cortes-or%C3%A7ament%C3%A1rios-discriminac%C3%A7%C3%A3o>>.

155 O Estado de São Paulo, *MEC cortará verba de universidade por 'balbúrdia' e já enquadra UnB, UFF e UFBA*. Renata Agostini, 30/04/2019, disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba.70002809579>>.

156 C1, *Bolsonaro diz que MEC estuda 'descentralizar' investimento em cursos de filosofia e sociologia*. 26/04/2019, disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/26/bolsonaro-diz-que-mec-estuda-descentralizar-investimento-em-cursos-de-filosofia-e-sociologia.ghtml>>.

sociedade civil e de outras instituições políticas.<sup>157</sup>

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ESFORÇOS PARA PROMOVER A LIBERDADE ACADÊMICA

Os ataques recentes à liberdade acadêmica motivaram uma série de iniciativas por parte de sindicatos, associações, coletivos, entidades acadêmico-científicas, partidos políticos, parlamentares, jornalistas, advogados, professores e estudantes. Estes grupos têm se mobilizado de pelo menos seis maneiras diferentes.

Primeiro, têm sido criados canais de comunicação e plataformas de defesa em torno dos objetivos comuns de proteção das liberdades, assim como da qualidade da educação, ciência, pesquisa, autonomia universitária, e liberdade de ensino e de expressão. Exemplos significativos incluem o Observatório do Conhecimento<sup>158</sup> e a Comissão Nacional de Enfrentamento à Criminalização e Perseguição Política a Docente.<sup>159</sup>

A Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA) em parceria com a Associação dos Servidores do Ipea e Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea lançou, no curso do governo Bolsonaro, o

---

157 G1, MEC revoga portaria que acabava com incentivo a cotas para negros, indígenas e pessoas com deficiência na pós-graduação. 23/06/2020, disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/06/23/mec-revoga-portaria-que-acabava-com-incentivo-a-cotas-para-negros-indigenas-e-pessoas-com-deficiencia-na-pos-graduacao.ghtml>>.

Folha de S. Paulo, Revogação joga luz sobre políticas afirmativas na pós-graduação. 18/06/2020, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/06/revogacao-joga-luz-sobre-politicas-afirmativas-na-pos-graduacao.shtml>>.

158 Observatório do Conhecimento é uma rede de associações e sindicatos de professores universitários que mobilizada “ações conjuntas de *advocacy* e comunicação, com o objetivo de combater a manipulação, qualificar o debate público e aumentar o controle social sobre decisões estratégicas que comprometem o funcionamento das universidades e estruturas de produção do conhecimento nacional”. Ver Observatório do Conhecimento, *Quem somos*. Disponível em: <<https://observatoriodoconhecimento.org.br/sobre/>>.

159 Criada em 2018 pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), essa comissão objetiva documentar, monitorar e reportar casos envolvendo assassinatos, perseguições, investigações, judicializações e criminalizações de natureza política promovidas por aparatos repressivos do Estado ou por grupos reacionários organizados dentro e fora das instituições de ensino superior. Ver Andes-SN, *Comissões*. Disponível em: <[https://www.andes.org.br/setores/detalhe\\_comissao/24/](https://www.andes.org.br/setores/detalhe_comissao/24/)>.

*assedíometro*<sup>160</sup> - plataforma de denúncia e exposição de assédio institucional no setor público brasileiro. A iniciativa é atualizada por um método de busca ativa, porém não exaustiva, de situações de assédio institucional divulgadas ou relatadas por veículos da imprensa, mídias sociais e entidades representativas de servidores públicos. As notícias são classificadas em: órgãos assediados, órgãos assediadores e por assédios que não são direcionados/praticados por órgãos específicos. Além disso, classificam-se os casos a partir das áreas em que o assédio ocorreu como: saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia; e cultura. Até o final de 2021 haviam sido identificados 37 casos de assédio institucional direcionados ao Ensino superior e/ou educação pública e 29 casos a instituições de ciência e tecnologia.

Em 2021, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) lançou o Observatório Pesquisa, Ciência e Liberdade,<sup>161</sup> que tem como objetivo principal acompanhar, registrar, tornar público e encaminhar às autoridades competentes atentados à liberdade de expressão e à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento científico.

Já Observatório do Conhecimento, a SBPC e o Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT) lançaram a pesquisa nacional “A liberdade acadêmica está em risco no Brasil?”.<sup>162</sup> A pesquisa convida docentes e pesquisadores das instituições de ensino superior do país a responderem um questionário no intuito de mapear ameaças e violações ao exercício da liberdade acadêmica. O lançamento da pesquisa ocorreu em um evento que reuniu acadêmicos, entre os quais, alguns foram alvos de perseguição política em decorrência de suas agendas de pesquisa e/ou manifestações públicas.<sup>163</sup> Já a Agência Pública, uma agência de jornalismo, criou um canal de comunicação para denúncias de perseguição política no ambiente acadêmico, com o objetivo

160 ARCA, *Assediômetro*. Disponível em: <<https://arcadesenvolvimento.org/assediometro/>>.

161 Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Observatório Pesquisa, Ciência e Liberdade. Disponível em: <<http://portal.sbpcnet.org.br/observatorio-pesquisa-ciencia-e-liberdade/>>.

162 Observatório do Conhecimento, SBPC e LAUT. *Pesquisa nacional: A liberdade acadêmica está em risco no Brasil?*. Disponível em: <<https://pt.surveymonkey.com/r/CYCS3YB>>.

163 O evento está disponível no YouTube, no canal do Observatório do Conhecimento: <<https://www.youtube.com/watch?v=kaPIBnIkEA>>.



de mapear e publicar casos de ameaça, perseguição e ataques aos acadêmicos no Brasil.<sup>164</sup>

Segundo, foram publicadas declarações públicas e manifestos, ou repudiando ações e políticas governamentais, ou apoiando a comunidade acadêmica afetada. Eventos como o anúncio do presidente de que sua equipe estava investigando a possibilidade de “descentralizar” os investimentos federais em faculdades de filosofia e sociologia,<sup>165</sup> a promulgação de medidas provisórias para alterar os procedimentos de nomeação para reitores universitários,<sup>166</sup> ou mesmo o início dos cortes orçamentários e a suspensão de bolsas de pesquisa<sup>167</sup> levaram a reações na forma de declarações públicas e manifestos, ao lado de pronunciamentos reafirmando a importância da pesquisa, das universidades públicas, da ciência e da educação.<sup>168</sup>

Após um professor de Direito da USP e pesquisador do LAUT ter sido alvo de representações civil e criminal (cf. tópico “4.2. Liberdade de pesquisar e ensinar”), por ter feito críticas públicas à atuação de membros da Procuradoria-Geral da República e

164 Agência Pública, *Ajude a mapear a perseguição política nas universidades brasileiras*. 17/06/2021, disponível em: <<https://apublica.org/2021/06/ajude-a-mapear-a-perseguido-politica-nas-universidades-brasileiras/>>.

165 Ver, por exemplo, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, *SBPC se manifesta em defesa das Ciências Humanas e Sociais*. 26/04/2019, disponível em: <<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-se-manifesta-em-defesa-das-ciencias-humanas-e-sociais/>>; Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia – ANPOF, *Nota de repúdio às declarações do Ministro da Educação e do Presidente da República sobre as Faculdades de Humanidades, nomeadamente Filosofia e Sociologia*. Disponível em: <<http://www.anpof.org/portal/index.php/pt-BR/artigos-em-destaque/2075-nota-de-repudio-a-declaracoes-do-ministro-da-educacao-e-do-presidente-da-republica-sobre-as-faculdades-de-humanidades-nomeadamente-filosofia-e-sociologia>>.

166 Ver, por exemplo, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, *Entidades científicas endossam nota contra MP 914*. *Jornal da Ciência*, 09/01/2020, disponível em: <<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/entidades-cientificas-endossam-nota-contram-p-914/>>; Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, *Nota da diretoria do ANDES-SN sobre a Medida Provisória nº 914/2019, que trata da escolha de dirigentes de universidades, institutos federais e do Colégio Pedro II*. 03/01/2020, disponível em: <<https://www.andes.org.br/conteudos/nota/nota-da-diretoria-do-andes-sn-sobre-a-medida-provisoria-no-914-2019-que-trata-da-escolha-de-dirigentes-de-universidades-institutos-federais-e-do-colégio-pedro-ii>>.

167 Ver, por exemplo, Observatório do Conhecimento, *5 demandas urgentes para o MEC*. Disponível em: <<https://observatoriодоconhecimento.org.br/5-demandas-urgentes-para-o-mec-2/>>.

Associação Nacional de Pós-Graduandos – ANPG, *Nota da ANPG sobre suspensão de bolsas da CAPES*. 08/05/2019, disponível em: <[http://www.aba.abant.org.br/files/20190509\\_5cd44f395c369.pdf](http://www.aba.abant.org.br/files/20190509_5cd44f395c369.pdf)>.

168 Ver, por exemplo, Academia Brasileira de Ciências, *Nota pública em defesa da universidade pública, da ciência e da educação*. Luiz Davidovich, 23/11/2019, disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/11/23/nota-publica-da-academia-brasileira-de-ciencias-em-defesa-da-universidade-publica-da-ciencia-e-da-educacao/>>.

do Supremo Tribunal Federal, diversas entidades científicas<sup>169</sup> e acadêmicos<sup>170</sup> se manifestaram em solidariedade ao professor e repudiaram as tentativas de repressão ao livre exercício do pensamento.

Terceiro, tanto os atores acadêmicos quanto os não acadêmicos têm produzido guias e materiais informativos para aumentar a conscientização sobre os vários meios - inclusive legais - para defender a autonomia universitária e a liberdade acadêmica. Este é o caso de iniciativas como a “Maratona Digital em Defesa da Educação”,<sup>171</sup> a cartilha “Liberdade de Cátedra, de Ensino e de Pensamento”<sup>172</sup> e o estudo “A Política Brasileira de CT&I e as manifestações da SBPC”<sup>173</sup>.

Quarto, diversos atores têm promovido o debate público e recorrido a litígio estratégico contra medidas tais como o desmantelamento do sistema de financiamento público para pesquisas, bem como tentativas de controle político-ideológico

169 A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a Comissão de Direitos Humanos da USP, a Associação Brasileira de Imprensa, entre outras entidades, se manifestaram publicamente em apoio a Conrado Hubner Mendes. Ver SBPC, *Nota da SBPC e sua Comissão “Observatório Pesquisa, Ciência e Liberdade” de solidariedade ao professor Conrado Hübner Mendes*. 20/05/2021, disponível em: <<http://portal.sbpnet.org.br/noticias/nota-da-sbpc-e-sua-comissao-observatorio-pesquisa-ciencia-e-liberdade-de-solidariedade-ao-professor-conrado-hubner-mendes/>>; Jornal da USP, *Comissão de Direitos Humanos da USP divulga carta em solidariedade a Conrado Hübner Mendes*. 28/05/2021, disponível em: <<https://jornal.usp.br/universidade/comissao-de-direitos-humanos-da-usp-divulga-carta-em-solidariedade-a-conrado-hubner-mendes/>>; Associação Brasileira de Imprensa, *Todo apoio a Conrado Hübner*. 24/07/2021, disponível em: <<http://www.abi.org.br/todo-apoio-a-conrado-hubner/>>.

170 DW, *Intelectuais da Alemanha saem em defesa de professor da USP*. 04/08/2021, disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/intelectuais-da-alemanha-saem-em-defesa-de-professor-da-usp/a-58755292>>.

Jota, *Mais de 80 docentes subscrevem críticas de professor da USP a Augusto Aras*. 19/05/2021, disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-de-expressao/mais-de-80-professores-subscrevem-criticas-de-professor-da-usp-a-augusto-aras-19052021>>.

171 A Maratona Digital em Defesa da Educação foi organizada para unir iniciativas que produziram conteúdos digitais visando fortalecer a educação pública em reação aos cortes orçamentários. Observatório do Conhecimento, *Maratona digital em defesa da educação na UFRJ*. 07/07/2019, disponível em: <<https://observatoriodoconhecimento.org.br/maratonadigital/>>.

172 O Coletivo Nacional de Advogados e Servidores Públicos (CNASP) publicou um guia sobre a liberdade de cátedra, ensino e pensamento, explicando as previsões constitucionais e legais pertinentes à temática.. Grupo de Trabalho da Educação do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos, *Orientações aos docentes: liberdade de cátedra, de ensino e de pensamento*. Disponível em: <<https://observatoriodoconhecimento.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Anexo-Circ407-18.pdf>>.

173 A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência publicou uma análise sobre as medidas governamentais relacionadas à ciência, tecnologia e inovação em 2019. SBPC, *A Política Brasileira de CT&I e as manifestações da SBPC*. Jornal da Ciência, 19/12/2019, disponível em: <<http://portal.sbpnet.org.br/noticias/sbpc-lanca-caderno-balanco-politica-cientifica-brasileira-2019/>>.

de professores e currículos.

Para estabelecer um diálogo aberto com os representantes do Congresso e os formuladores de políticas públicas, têm ocorrido esforços como a instituição da “Iniciativa para a Ciência e Tecnologia no Parlamento” (ICTP.br),<sup>174</sup> o relançamento da “Frente Parlamentar para a Valorização das Universidades Federais”,<sup>175</sup> e a organização de um seminário intitulado “O papel da Universidade Pública para o Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia, Educação e Conhecimento”, que aconteceu nas Comissões de Educação e Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados, com a presença de membros da comunidade científica.<sup>176</sup>

Quinto, acadêmicos também mobilizaram meios regulares de comunicação - tais como a imprensa e as mídias sociais - para expressar individualmente suas opiniões e tornar as dificuldades enfrentadas no meio acadêmico mais visíveis para um público mais amplo.<sup>177</sup> Algumas dessas iniciativas culminaram ou foram derivadas de redes de apoio<sup>178</sup> e redes de segurança compostas por acadêmicos do Brasil e do exterior.<sup>179</sup>

174 Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, *O futuro existe se estivermos juntos no presente*. *Jornal da Ciência*. 06/01/2020, disponível em: <<http://portal.sbpnet.org.br/noticias/o-futuro-existe-se-estivermos-juntos-no-presente/>>.

175 UFJF Notícias, *Frente Parlamentar pela Valorização das Universidades Federais é relançada*. 24/04/2019, disponível em: <<https://www2.ufjf.br/noticias/2019/04/24/frente-parlamentar-pela-valorizacao-das-universidades-federais-e-relançada/>>.

176 Observatório do Conhecimento, *Seminário na Câmara dos Deputados discute papel da universidade no desenvolvimento*. 29/10/2019, disponível em: <<https://observatorio.doconhecimento.org.br/seminario-na-camara-dos-deputados-discute-o-papel-da-universidade-no-desenvolvimento/>>.

177 Ver, por exemplo, Nexo, *O governo federal, o desleixo e o desmanche da cultura*. Lilia Schwarcz, 18/11/2019, disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/colonistas/2019/O-governo-federal-o-desleixo-e-o-desmanche-da-cultura>>; Pública, *Boris Fausto sobre o golpe de 64: 'É impossível negar os fatos'*. Boris Fausto, 29/03/2019, disponível em: <<https://apublica.org/2019/03/boris-fausto-sobre-o-golpe-de-64-e-impossivel-negar-os-fatos/>>.

178 Exemplo de rede de apoio formada, em 2018, por acadêmicos da América Latina é a iniciativa “*Académixs em riesgo*”. A rede é resultado de oficina sobre Verdade, Justiça, Memória e Reparação na América Latina no âmbito da Conferência da Associação de Estudos Latino-americanos (LASA). Durante a oficina, no qual participaram pesquisadores e ativistas de várias disciplinas das ciências sociais e direitos humanos, foi realizado um intercâmbio sobre as experiências de assédio, restrições e violência sofridas por ativistas e acadêmicos em diferentes países da América Latina. Então, percebeu-se a urgência do problema na atual situação política e social da América Latina e a necessidade de tomar medidas coletivas para tornar visível esta situação e detê-la. A iniciativa promove entrevistas com especialistas da temática ou com acadêmicos que sofreram casos notórios de assédio, além de realizar eventos e formar rede de apoio com diferentes organizações dispostas a atuarem na defesa dos acadêmicos. Disponível em: <<https://www.academixsenriesgo.org/>>.

179 Ver, por exemplo, Harvard University, *Open Letter from 17,000 U.S. and Global*

Finalmente, de acordo com o papel histórico que a mobilização acadêmica tem desempenhado no Brasil, tem havido protestos de estudantes e estudiosos em apoio à educação, à ciência e ao ensino superior público. Milhares de pessoas expressaram seu desacordo com cortes no financiamento da educação, com a CAPES e o CNPq suspendendo bolsas de estudo, e com declarações como as feitas pelo então ministro da Educação (ameaçando cortes orçamentários para universidades com “baixo desempenho acadêmico” e um histórico de promoção de “balbúrdia”) e do presidente (que se referiu aos manifestantes estudantis como “idiotas úteis”).<sup>180</sup>

## REFERÊNCIAS

COMISSÃO Nacional da Verdade, Relatório final. **Violações de direitos humanos na universidade**. v. 2, Brasília: Comissão Nacional da Verdade, 2014, texto 6.

DO NASCIMENTO NONATO, Domingos; RAIOL, Raimundo Wilson Gama; DOS SANTOS DIAS, Daniella Maria. O recorte etnicorracial como critério à promoção da igualdade: possibilidade jurídica e adequação sociopolítica sob a perspectiva da Lei 12.990/14. **Revista da AGU** 17, nº 4, p. 87-122, 2018.

DUDZIAK, E. A. Quem financia a pesquisa brasileira? Um estudo InCites sobre o Brasil e a USP. **Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica**. Universidade de São Paulo. São Paulo: SIBiUSP, 2018.

---

*Sociologists in Support of Brazilian Sociology Departments*. 26/04/2019, disponível em: <<https://sites.google.com/g.harvard.edu/brazil-solidarity>>.

Academic Freedom in Brazil, *Rapid Response Network*. Disponível em: <<https://academicfreedombr.wixsite.com/liberdadeacademica/rapid-response-network>>.

Asociación Latinoamericana de Antropología, ABA, CEAS, *Colegio de Antropólogos de Chile y AUAS se solidarizan con la comunidad académica de Brasil*. 08/05/2019, disponível em: <<http://asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/index.php/zoom/102-aba-ceas-colegio-de-antropologos-de-chile-y-auas-se-solidarizan-con-la-comunidad-academica-de-brasil>>.

The Guardian, *We Deplore This Attack on Freedom of Expression in Brazil's Universities*. 01/11/2018, disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/nov/01/we-deplore-this-attack-on-freedom-of-expression-in-brazils-universities>>.

180 O Globo, *Manifestação em defesa da educação*: entenda os motivos que levam as pessoas às ruas. Helena Borges, 15/05/2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/manifestacao-em-defesa-da-educacao-entenda-os-motivos-que-levam-as-pessoas-as-ruas-23668180>>.

Correio Braziliense, *Protestos em defesa da educação são realizados em 126 cidades*. 31/05/2019, disponível em: <[www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/05/31/interna-brasil.758942/protestos-em-defesa-da-educacao-desta-quinta.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/05/31/interna-brasil.758942/protestos-em-defesa-da-educacao-desta-quinta.shtml)>.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. Ação afirmativa: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

INEP. Censo da educação superior: Notas estatísticas - 2017. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.

\_\_\_\_\_. Sinopse Estatística da Educação Superior. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; 2020. 2019.

MOURA, Egberto Gaspar de; CAMARGO JUNIOR, Kenneth Rochel de. The crisis in funding for research and graduate studies in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, n. 4, 2017.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. *Educação & Sociedade*, v. 39, p. 946-961, 2018.

\_\_\_\_\_. **Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED. 2009.

\_\_\_\_\_. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988.** Edusp, 1994.

RIOS, Flavia; MELLO, Luiz. Estudantes e Docentes Negras/os nas Instituições de Ensino Superior: em busca da diversidade étnico-racial nos espaços de formação acadêmica no Brasil. *Boletim Lua Nova*, 2019.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, n. 2, p. 545-584, 2018.



# CAPÍTULO 6

---

## UMA AGENDA DE CENSURA E AUTORITARISMO NA CULTURA: OS CASOS ANALISADOS PELO MOBILE <sup>1</sup>

Guilherme Varella;  
Denise Dora;  
Raisa Cetra

### RESUMO:

Um Estado anticultural. A expressão é muito oportuna para definir o comportamento institucional e a atuação direta do poder público no setor da cultura, durante o governo Bolsonaro, tanto no que toca às políticas públicas quanto na relação política com o segmento cultural.

Este capítulo pretende abordar alguns aspectos da atuação governamental no campo da cultura, sobretudo a partir da eleição de Jair Bolsonaro como presidente, com enfoque em três agendas, complementares e retroalimentadas: i) a volta da censura e a violação da liberdade de expressão artística; ii) a ofensiva autoritária contra o setor cultural; e iii) o desmonte institucional da cultura. O objetivo é desnudar como a agenda de desconstrução cultural tem operado concretamente, com seus mecanismos e motivações. Para tanto, utilizará como base o trabalho desenvolvido pelo Movimento Brasileiro Integrado pela Liberdade de Expressão Artística (MOBILE), composto por uma rede de organizações da sociedade civil brasileira (Artigo 19,

---

<sup>1</sup> Este artigo é baseado em textos produzidos para o Movimento Brasileiro Integrado pela Liberdade de Expressão Artística (MOBILE), dentre os quais a proposta de audiência sobre direitos culturais e violação à liberdade de expressão artística no Brasil, enviado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em outubro de 2021. Seus autores são integrantes da organização ARTIGO 19 Brasil e América do Sul, uma das organizações coordenadoras do MOBILE.

342 Artes, Artigo Quinto, LAUT, Rede Liberdade e Samambaia Filantropias), assim como a sua plataforma técnica de coleta, análise, registro e sistematização de casos de violações no campo dos direitos e liberdades culturais. Chamado de Mapa da Censura, a ferramenta já mapeou mais de 170 episódios, em sua grande maioria, ocorridos a partir de janeiro de 2019.

Agentes culturais, instituições e artistas, que via de regra já sofrem com a vulnerabilidade econômica de seus setores, precisam estar seguros para se posicionar frente a ataques que, muitas vezes, ganham força desproporcional junto às redes sociais. Uma ação em rede e em sintonia com grupos da sociedade civil é fundamental para garantir a liberdade da produção artística e preservar o patrimônio institucional público da cultura. O MOBILE se apresenta como uma ferramenta da sociedade e do setor artístico e cultural nessa resistência e na reconstrução que há de vir.



# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	281
2. O CONTEXTO POLÍTICO DO AUTORITARISMO NA CULTURA	283
3. O MOBILE	288
4. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA E CULTURAL	289
5. MAPA DA CENSURA	294
6. MANIFESTAÇÕES AUTORITÁRIAS E MECANISMOS VIOLADORES	299
7. A NOVA CENSURA À CULTURA	302
8. DESMONTE INSTITUCIONAL E OFENSIVA AUTORITÁRIA	303
9. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA CULTURA	307
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O ESTADO ANTICULTURAL E A CULTURA COMO INIMIGA	308
REFERÊNCIAS	311

## 1. INTRODUÇÃO

Um Estado anticultural. Utilizada em recente artigo (BRANT; VARELLA, 2020), a expressão é muito oportuna para definir o comportamento institucional e a atuação direta do poder

público no setor da cultura, durante o governo Bolsonaro, tanto no que toca às políticas públicas quanto na relação política com o segmento cultural.

Trata-se de uma movimentação estatal baseada em alguns elementos: i) desmantelamento da cultura como aparato institucional; ii) o seu esfacelamento enquanto objeto de política pública; iii) o estrangulamento econômico da área; iv) a perseguição política, com motivação moral, aos artistas; v) a violação da liberdade de expressão artístico-cultural; vi) no aspecto discursivo, intimidação, ameaça, desinformação e discurso de ódio dirigidos ao setor da cultura; e vii) o aparelhamento e instrumentalização ideológica dos órgãos públicos da estrutura governamental. Neste último ponto, vale destacar que um dos expedientes reiteradamente utilizados, sobretudo no âmbito do governo federal, tem sido o *assédio institucional* contra servidores públicos das instituições culturais. Na administração direta ou indireta da Cultura, episódios de cerceamento da autonomia profissional, perseguição ideológica, monitoramento indevido e esvaziamento funcional têm sido recorrentemente observados.

Este capítulo pretende abordar alguns aspectos da atuação governamental no campo da cultura, sobretudo a partir da eleição de Jair Bolsonaro como presidente, com enfoque em três agendas, complementares e retroalimentadas: i) a volta da censura e a violação da liberdade de expressão artística; ii) a ofensiva autoritária contra o setor cultural; e iii) o desmonte institucional da cultura. O objetivo é desnudar como a agenda de desconstrução cultural tem operado concretamente, com seus mecanismos e motivações. Para tanto, utilizará como base o trabalho desenvolvido pelo Movimento Brasileiro Integrado pela Liberdade de Expressão Artística (MOBILE),<sup>2</sup> composto por uma rede de organizações da sociedade civil brasileira (Artigo 19, 342 Artes, Artigo Quinto, LAUT, Rede Liberdade e Samambaia Filantropias), assim como a sua plataforma técnica de coleta, análise, registro e sistematização de casos de violações no

2 <https://movimentomobile.org.br/>

campo dos direitos e liberdades culturais. Chamado de Mapa da Censura,<sup>3</sup> a ferramenta já mapeou mais de 170 episódios, em sua grande maioria, ocorridos a partir de janeiro de 2019.

De forma geral, a apresentação desta agenda anticultural passa por identificar: i) os principais expedientes utilizados para a censura e a restrição da liberdade artística; ii) os instrumentos administrativos de cerceamento na ponta; iii) as principais motivações (políticas, morais, religiosas); iv) os poderes e instâncias mais violadores; e v) as linguagens, temas e segmentos mais vitimizados. De maneira mais específica e ilustrativa, será empreendido um recorte de casos de assédio institucional nos órgãos da cultura, já registrados pelo Mapa da Censura.

Assim, este artigo discute a ação sistemática desenvolvida pelo Estado - por meio do governo Bolsonaro - contra a liberdade de expressão artística e os direitos culturais no Brasil, que tem gerado censura e violações de direitos humanos. Nesse quadro, há alvos preferenciais, como os artistas e grupos culturais negros, indígenas, LGBTQIA+ e grupos de mulheres, além dos(as) artistas cujas obras possuem conteúdo de crítica política e social. A denúncia desta situação foi feita na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), em dezembro de 2021. Os fatos e argumentos elencados naquela sessão histórica da OEA,<sup>4</sup> serão, em certa medida, retomados e registrados neste trabalho.

## 2. O CONTEXTO POLÍTICO DO AUTORITARISMO NA CULTURA

A corrosão institucional da cultura começa a ser observada mais nitidamente a partir de 2016, ano que marca o início de um processo de turbulência democrática no Brasil, disparado pelo

<sup>3</sup> <https://movimentomobile.org.br/mapa-da-censura/>

<sup>4</sup> De forma inédita na história da OEA, a audiência sobre o quadro de violações à liberdade de expressão artística e aos direitos culturais no Brasil foi a única audiência brasileira aceita no 182º período de sessões da CIDH, ocorrido em dezembro de 2021. A audiência ocorreu no dia 14 de dezembro de 2021, às 18h, e foi transmitida publicamente na Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=47Dhv6kEiE4>

impeachment da presidente Dilma Rousseff. A chegada ao poder do presidente Jair Bolsonaro deflagra uma reação autoritária sem precedentes. Alianças de forças políticas conservadoras passam a implementar uma agenda contrária ao desenvolvimento da democracia e da justiça social no país. Uma de suas marcas principais é a violação sistemática das liberdades fundamentais, em particular, da liberdade de expressão.<sup>5</sup>

Por um lado, é notável o desmonte institucional das políticas públicas. Por outro, é igualmente evidente o aumento do controle, da perseguição e da vigilância dos movimentos e organizações sociais, assim como de qualquer voz dissidente.

O setor cultural tem sido, sem dúvida, um dos mais afetados. Nessa área, o maior emblema do seu desmantelo é a extinção do Ministério da Cultura, no primeiro dia de 2019. A característica mais evidente do autoritarismo é a perseguição artística, de cunho político e motivação moral.

Nestes anos, uma sequência de fechamentos de exposições, cancelamentos de shows, mostras e performances, destruição de terreiros religiosos, ameaças a artistas e instituições culturais, censura prévia a espetáculos, intimidações e demissões arbitrárias de servidores de órgãos estatais da cultura, entre outros episódios, vêm sendo motivadas e apoiadas por grupos contrários à liberdade de expressão artística e cultural. Os argumentos morais são as principais munições para o acionamento das instâncias judiciais e administrativas de cerceamento cultural e para o esfumaçamento proposital do debate público. Tal dinâmica encontrou eco – e, pode-se dizer, até propulsão – em ações do poder público, especialmente em instituições do poder Executivo e em decisões do Judiciário.

Sob discursos que se utilizam frequentemente de interpretações equivocadas da legislação e dos direitos fundamentais, os fatos ganham dimensões surpreendentes. Parcelas da sociedade e da classe política são embebidos pela atmosfera bélica, de combate à cultura como inimiga. Deturpando a ideia de

5 <https://artigo19.org/2021/02/26/artigo-19-denuncia-governo-brasileiro-na-ocde-por-serie-de-violacoes-de-direitos-no-pais/>

liberdade de expressão, chegam a defender a censura de obras e a criminalização dos artistas.

Diferentemente do que ocorreu no Brasil no período do regime militar (1964- 1984), quando o Estado de exceção escancarava as medidas de censura, na terceira década do século XXI as iniciativas violadoras de liberdades podem se revestir de outro caráter, valendo-se de expedientes variados, com verniz legalista e pretexto burocrático. Todos com grande carga de autoritarismo e controle ideológico. Há novas formas de censura que emergem no atual contexto de escalada autoritária e vigilantismo moral, em pleno regime democrático.. Além do clássico controle prévio de conteúdos, passam a existir: i) justificativa orçamentária, ii) regulamentação infralegal restritiva, iii) estrangulamento financeiro setorial, iv) cancelamento unilateral de contratações, v) contratos com restrições abusivas, vi) dissolução de linhas inteiras de financiamento, vii) amputação de obras em exposição nos equipamentos públicos, viii) indeferimentos injustificados de prestações de contas, ix) além de paralisia e letargia em análises de projetos específicos. Este rol de medidas operacionais acaba por realizar uma efetiva *criminalização burocrática da cultura* no País.

O quadro é agravado por se tratar de um setor extremamente fragilizado. A classe artística e cultural já vinha sofrendo os efeitos do desmonte no aparato institucional da área desde 2016. Desde o impeachment de Dilma Rousseff, em maio daquele ano, tentou-se extinguir o Ministério da Cultura (MinC), algo que só não foi possível em virtude da grande pressão social dos segmentos culturais. A ocupação das sedes regionais da Fundação Nacional de Artes (Funarte),<sup>6</sup> quando o então presidente Michel Temer anunciou a conversão do MinC em Secretaria Especial, foi símbolo da resistência. Mesmo com o recuo do governo, e a manutenção da pasta da Cultura, o que se evidenciou desde então foi uma desestruturação paulatina de programas, políticas

6 Conforme amplamente noticiado pela imprensa: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/05/1773799-ocupacoes-contra-fim-do-minc-persistem-para-pedir-a-saida-de-temer.shtml>

e linhas de financiamento ao setor.

É possível citar alguns episódios concretos dessa empreitada. A tentativa de esvaziamento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), com a proposta de retirar alguns de seus poderes fiscalizatórios, foi um deles, mais uma vez barrada pela pressão popular. A aprovação da PEC do teto de gastos (PEC 95/2016) foi outra medida desastrosa para a cultura. Com a emenda, o orçamento discricionário da pasta ficou em R\$ 553,4 milhões, uma perda de 45% com relação aos cerca de R\$ 1,02 bilhão em 2014. Em 2018, o MinC chegava a um limite financeiro de R\$ 565 milhões, o que representava uma verba discricionária (que exclui funcionalismo, custeio e manutenção e pode ser aplicada em ações finalísticas) de apenas R\$ 165 milhões (BRANT, 2016). Nesse período, o MinC perdeu 36% dos cargos comissionados de direção e assessoramento. Vários programas foram estrangulados financeiramente e descontinuados, sobretudo os voltados às culturas populares e tradicionais. O mais sensível foi o Cultura Viva, programa importante de reconhecimento comunitário e capilarização, realizado mediante estímulo aos Pontos de Cultura. À exceção do Fundo Setorial do Audiovisual e do PAC Cidades Históricas, a manutenção dos programas culturais se esvaiu. A pasta passou a convalescer. E o fim do MinC era questão de tempo.

Bolsonaro sacramentou a morte do Ministério da Cultura no primeiro dia de seu governo, em janeiro de 2019, cumprindo uma promessa de campanha.<sup>7</sup> Rebaixada ao *status* de Secretaria Especial de Cultura, a pasta foi primeiramente ligada ao Ministério da Cidadania e mais tarde, em novembro do mesmo ano, ao Ministério do Turismo. Desprestigiada política, institucional e financeiramente, a pasta passou a operar o dismantelo das políticas culturais federais. Sem ocupar um lugar de referência institucional para os órgãos regionais e locais de cultura, a Secretaria deixou de exercer o papel de coordenação federativa

7 <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2018/noticia/2018/09/03/bolsonaro-defende-mudancas-na-lei-rouanet-e-diz-que-se-eleito-vai-tirar-status-de-ministerio-da-cultura.ghtml>

de políticas públicas de cultura. Abandonou instrumentos importantes de alinhamento programático da cultura em nível nacional, como o Plano Nacional de Cultura (PNC). Extinguiu áreas inteiras de ação finalística e enfraqueceu todos os espaços de participação social na área, provocando sua extinção completa ou seu esvaziamento prático, como no caso do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

A paralisia dos órgãos especializados também foi uma marca exuberante do desmonte. Os exemplos mais gritantes se deram na Agência Nacional de Cinema (Ancine), que perdeu sua capacidade administrativa e de investimento, e no Iphan, cujo conselho consultivo, principal órgão de avaliação e aprovação de projetos, deixou de ser convocado por dois anos na gestão Bolsonaro. Além disso, outros órgãos, igualmente integrantes da Administração Indireta da Cultura, passaram a ser instrumentalizados ideologicamente para cumprir a agenda conservadora da base de apoio ao governo, como a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e a Fundação Palmares.

Nesse quadro, as instituições que deveriam estar voltadas ao apoio, financiamento e estímulo dos artistas e agentes culturais, passaram a ser, elas próprias, as que retiravam as condições de sustentação do segmento. A fragilização do setor cultural, que já era duramente sentida, sofreria um novo golpe com a pandemia de Covid-19, a partir de março de 2020. Instalou-se uma nova crise sobre a crise que já assolava o setor. Com a pandemia, o setor cultural, que já deixava de contar com o amparo estatal para suas produções, agora também perderia seu público, espaços de apresentação, sua capacidade de circulação e exposição. A necessária exigência de isolamento e distanciamento social aprofundou a desestabilização por que passava a cultura brasileira. Não houve resposta positiva do Governo Federal para o auxílio ao setor devastado. O apoio veio do Congresso Federal, que, contra a vontade do Planalto, aprovou a Lei Aldir Blanc (Lei 14.017/2020), de auxílio emergencial à classe artística e que injetou mais de R\$ 3 bilhões de reais no setor cultural no ano de 2021.

Foi nesse contexto de hiper fragilização do setor cultural brasileiro que se intensificou a agenda de desmonte perpetrada pelo governo Bolsonaro e que, neste trabalho, é analisada em seus aspectos de violação à liberdade de expressão artística, ofensiva autoritária e corrosão das instituições. O desmonte pode ser visto como causa e consequência dessa agenda autoritária. Aparelhamento ideológico dos órgãos, instrumentalização, dissolução das estruturas, estrangulamento orçamentário, extinção de políticas inteiras, tudo isso, simultaneamente, provoca as muitas medidas autoritárias implementadas e impede que haja um *locus* de amparo do setor cultural contra a perseguição e a restrição de direitos. É justamente essa agenda que passou a ser observada pelo Movimento Brasileiro Integrado pela Liberdade de Expressão Cultural (MOBILE), que carece ser previamente apresentado.

### 3. O MOBILE

O MOBILE (Movimento Brasileiro Integrado pela Liberdade de Expressão Artística) é uma rede de entidades e coletivos que atuam na defesa e promoção da liberdade de expressão artística e cultural no Brasil. O movimento surge como uma reação ao quadro crescente de censura e autoritarismo contra o setor cultural brasileiro, situação que afronta os princípios democráticos e do Estado de Direito.

Nesse cenário, diversas organizações ligadas ao campo das artes, da comunicação e dos direitos humanos uniram-se em torno de uma estratégia comum e de uma plataforma integrada, visando a proteção, orientação e empoderamento legal dos artistas e agentes culturais de todo o País.

O MOBILE tem como objetivos: i) o monitoramento das violações à liberdade artística e cultural no país; ii) a consolidação dos dados e a criação de um registro público que dê visibilidade a essas violações; iii) o acompanhamento jurídico



e o desenvolvimento de ações de litigância estratégica, voltadas à criação de precedentes positivos no Judiciário que fortaleçam o exercício desses direitos e liberdades; iv) a criação de materiais de referência para pesquisa e advocacy na área; e v) a orientação e empoderamento legal de artistas e agentes culturais.

Através de um monitoramento ativo e por meio do website, o MOBILE acolhe denúncias de artistas e profissionais da cultura que sofreram/sofrem censura em seu trabalho. Por meio desse monitoramento, e do acompanhamento de imprensa, Administração e tribunais, a plataforma desenvolve um mapeamento dos casos de censura no país, como forma de traçar os perfis dos artistas e projetos censurados, qualificá-los e entender todo o mecanismo usado no processo.

#### 4. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA E CULTURAL

Para compreender a gravidade do fenômeno, objeto de atuação do MOBILE, é preciso dar um passo atrás e tratar do que pode ser considerado o centro dessa agenda autoritária: a violação da liberdade de expressão artística e cultural. É importante analisar rapidamente a natureza dessa liberdade.

A liberdade de expressão artística e cultural pode ser entendida como uma categoria específica abarcada pelo conceito mais amplo da liberdade de expressão, a ser solidamente garantida em um Estado democrático de direito. A liberdade de expressão possui o mesmo *locus* de proteção legal das liberdades intelectual, científica e acadêmica. No entanto, difere na forma em como é exercida e em sua relação com a sociedade.

De maneira geral, a liberdade de expressão artística se distingue das demais (liberdade de informação, científica, de cátedra, de manifestação, de imprensa) nos seguintes aspectos: i) sua *titularidade*, pertencente aos agentes artísticos-culturais; ii) em seus *veículos e vetores de manifestação* (espetáculos, shows, livros, performances, mostras, filmes, músicas, conteúdos

culturais em geral); e iii) nos *contextos* (culturais e artísticos) em que é exercitada (criação, produção, exibição, circulação, fruição, acervo, consumo etc).

A liberdade de expressão artística e cultural está no rol dos direitos humanos, previstos em tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e no Pacto de São José da Costa Rica (1969). No Brasil, que internalizou esses tratados, ela é um direito fundamental, garantido também pela Constituição Federal em seu artigo 5º - o mesmo que estabelece os direitos básicos para que todas as pessoas tenham dignidade, liberdade e cidadania.

O inciso IX, do artigo 5º, trata diretamente da liberdade de expressão, explicitando algumas de suas formas de realização. O dispositivo também proíbe taxativamente a censura, quando estabelece que é *“livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”*. Com essa norma, a Constituição determina ser plenamente livre a atividade intelectual em geral (em amplo sentido) e a produção das obras artísticas (músicas, peças de teatro, filmes, vídeos, pinturas, esculturas, instalações, performances, mostras de fotografia, apresentações circenses, livros e etc.), assim como as obras científicas (artigos e pesquisas acadêmicas, estudos) e de comunicação (jornais, revistas, programas jornalísticos, rádios, sites etc.).

A liberdade artística também está garantida pelo artigo 220 da Constituição. O dispositivo garante, de forma irrestrita, a manifestação do pensamento, da criação e da expressão. E reforça, ainda, a inconstitucionalidade da censura. Em seu parágrafo segundo, lê-se que *“é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”*.

Ao mesmo tempo, a liberdade artística está garantida como parte do rol de direitos culturais. O exercício desses direitos é garantido a todos os cidadãos e cidadãs pelo artigo 215 da Constituição Federal, que também impõe ao Estado a obrigação

de concretizá-los. Além disso, de acordo com a Relatoria Especial de Direitos Culturais da Unesco,<sup>8</sup> os direitos culturais possuem as características vastas de comporem: i) a criatividade humana em toda a sua diversidade; ii) a liberdade de escolher, expressar e desenvolver uma identidade; iii) os direitos de indivíduos e grupos de participar, ou não, na vida cultural de sua escolha e exercer suas próprias práticas culturais; iv) o direito de desfrutar e acessar as artes e o conhecimento; e v) o direito de participar da interpretação, preparação e desenvolvimento do patrimônio cultural, assim como da reformulação de suas identidades culturais.

A mesma Relatoria de Direitos Culturais da ONU reafirmou, em informe recente, que a diversidade cultural não pode ser invocada para violar, limitar ou relativizar outros direitos. Isso vale também para a liberdade de expressão artística. Ou seja, que argumentos culturais, religiosos ou morais não podem ser usados para minar direitos e justificar violações.

No que toca à tentativa da limitação moral de direitos, em específico da liberdade de expressão cultural, José Afonso da Silva (2001, p. 69) é muito claro. Segundo ele, *“a Constituição não agasalha, como limite à liberdade de expressão, a exigência de respeito aos bons costumes nem à ordem pública. Portanto, tais conceitos não podem ser erguidos como limitações à liberdade de expressão”*. A moral não pode ser, segundo o jurista, um valor a se sobrepor aos demais, desconfigurando o equilíbrio constitucional, ferindo o equilíbrio entre os valores constitucionais. Assim como não pode ser usada como pretexto para restringir liberdades. Longe disso, deve sempre ficar *“a liberdade de expressão cultural, sujeita apenas às limitações expressamente previstas na Constituição”* (SILVA, 2001, p. 69).

Assim, constata-se claramente inconstitucional a agenda persecutória do Estado, quando ela se apoia, como têm demonstrado os casos do Mapa da Censura, em uma plataforma política moralizante.

8

<https://undocs.org/en/A/73/227>

Obviamente, não se defende a liberdade de expressão artística como direito absoluto. Essa visão precisa ser afastada, em benefício da compatibilização dos direitos fundamentais. Ela se sujeita aos limites e restrições que impedem o dano a outras liberdades e direitos previstos. É o caso, por exemplo, do controle que deve ser feito para a proteção das crianças e adolescentes, presente no Pacto de São José da Costa Rica (art. 13.4) e em instrumentos previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, e ainda assim, é terminantemente proibida a censura, ou o controle e a proibição prévios de obras. Se ocorrer algum conflito de direitos no exercício da liberdade de expressão, sua resolução deve ser sempre *a posteriori*. Caso algum espetáculo, performance, exposição, mostra, filme ou qualquer outro tipo de manifestação eventualmente ofenda ou prejudique alguém, a lei determina que seja feita a reparação do prejuízo em momento posterior à apresentação do bem cultural. Com base no direito de acesso à cultura, nunca deve ocorrer cerceamento prévio da liberdade do artista e da circulação da obra.

Colocando o debate no âmbito mais amplo, mais geral das liberdades fundamentais, e especialmente da liberdade de expressão, ainda que não sejam absolutas, o Sistema Internacional dos Direitos Humanos limita de maneira clara as possibilidades de sua restrição. A garantia deve ser a regra e suas limitações devem ser exceção. Segundo os padrões internacionais, qualquer restrição deve estar prevista em lei, perseguir um fim legítimo e ser proporcional e necessária para alcançar as proteções almejadas.<sup>9</sup>

Em segundo lugar, eventual restrição deve demonstrar a natureza da ameaça de forma específica e individualizada, comprovando o vínculo entre a ameaça e a expressão que se pretende restringir.

9 Continuando o raciocínio, no que diz respeito à suposta colisão entre a garantia da liberdade de expressão e a segurança nacional ou ordem pública, não se revela compatível com a garantia do direito à liberdade de expressão "invocar leis para suprimir ou omitir do público informação de legítimo interesse público que não provoque dano à segurança nacional ou que persiga jornalistas, pesquisadores, defensores do meio ambiente, defensores de direitos humanos, ou outros". Em: Conselho de Direitos Humanos, Comentário Geral n. 34, Geneva, 11-29 de Julho de 2011, parágrafo 30. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

Os padrões internacionais são ainda mais claros e contundentes ao lidar com as restrições à liberdade de expressão vinculados aos chamados crimes contra a honra e suas consequências em sociedades democráticas, pois uma das principais preocupações com a criminalização da difamação (bem como tipos análogos como calúnia e injúria) é o forte “efeito inibidor” que exerce sobre a liberdade de expressão, que desencorajam debates legítimos e importantes para a democracia.<sup>10</sup>

A partir desse sedimento jurídico-conceitual, é preciso afirmar que são fartos os exemplos de casos de censura, nova censura e de violação à liberdade de expressão artística no período de 2019 a 2022. Foram identificados, analisados e registrados pelo Mapa da Censura do Mobile. São extremamente emblemáticos e ilustrativos os seguintes casos: i) a censura judicial ao grupo humorístico Porta dos Fundos,<sup>11</sup> por veicular um programa especial de natal que parodiava a história de Jesus Cristo como um personagem gay; ii) o discurso do presidente Bolsonaro ao afirmar que vetar obras culturais não é censura, mas a preservação de “valores cristãos”;<sup>12</sup> iii) o clipe (já mencionado anteriormente) da música de Arnaldo Antunes, crítica ao negacionismo, cortada injustificadamente da grade da TV Brasil, mesmo depois de confirmada sua veiculação;<sup>13</sup> iv) a censura, pela UFMG, de exposição com fotos de nus artísticos;<sup>14</sup> v) o fechamento, pela Prefeitura de Camboriú, de exposição com imagens de nudez;<sup>15</sup> vi) o veto da Ancine ao filme sobre Fernando Henrique Cardoso, que comenta o governo Bolsonaro;<sup>16</sup> vii) respondendo a ação de

10 CIDH, Escritório do Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão 2010, párr. 80 a 84. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc>. f

11 <https://movimentomobile.org.br/caso/especial-de-natal-2019-do-porta-dos-fundos-e-censurado/>

12 <https://movimentomobile.org.br/caso/bolsonaro-diz-que-vetar-obras-culturais-nao-e-censura-e-sim-preservar-valores-cristaos/>

13 <https://movimentomobile.org.br/caso/tv-brasil-censura-clipe-de-arnaldo-antunes-que-critica-milicianos-e-terraplanistas/>

14 <https://movimentomobile.org.br/caso/escola-de-belas-artes-da-ufmg-censura-exposicao-com-fotos-de-nus-artisticos/>

15 <https://movimentomobile.org.br/caso/galeria-municipal-de-balneario-camboriu-fecha-exposicao-com-imagens-de-nudez/>

16 <https://movimentomobile.org.br/caso/ancine-indeferiu-projeto-de-filme-sobre-ex-presidente-que-comenta-aspectos-do-governo-bolsonaro/>

vereador bolsonarista, a ordem da Justiça para retirada de fotos da ditadura militar, campanha Diretas Já e outras em exposição sobre redemocratização do País, em Juiz de Fora;<sup>17</sup> entre muitos outros casos emblemáticos.

Nesse cenário de claro desrespeito aos direitos culturais, em contraste com a sua indiscutível proteção constitucional, é imprescindível ressaltar que o debate sobre a liberdade de expressão artística, em específico, é muito incipiente no país. Outras liberdades já veem a sua discussão judicial e política mais avançadas. Ou possuem tratamento institucional e midiático mais consagrado, como é o caso da liberdade de imprensa e acadêmica. Contudo, o mundo jurídico pouco desenvolveu as especificidades de tratamento, no plano judicial e administrativo, da liberdade de expressão artística. Quando isso se soma à vulnerabilidade do setor cultural, o resultado é o quadro perfeito para a instalação da agenda autoritária no mundo da cultura e das artes.

## 5. MAPA DA CENSURA

Um festival de jazz da Bahia, com dez anos de existência, tem seu projeto negado pelo governo federal, considerado inadequado em parecer da Funarte. Citando o compositor alemão Sebastian Bach, que viveu no século XVIII, o parecer justificava que a música deve servir para buscar a “glória de Deus” e a “renovação da alma”. O fato de o festival se declarar “antifascista e pela democracia” nas redes sociais serviu de argumento para o indeferimento ser defendido publicamente pelo Secretário Especial de Cultura Mario Frias.<sup>18</sup>

Um centro cultural do Pará, gerido pelo governo federal, censura, sem qualquer justificativa, uma exposição de artes plásticas por

<sup>17</sup> <https://movimentomobile.org.br/caso/justica-determina-retirada-de-paineis-da-exposicao-democracia-em-disputa-com-fotografias-de-momentos-historicos-do-pais/>

<sup>18</sup> <https://movimentomobile.org.br/caso/funarte-emite-parecer-desfavoravel-a-festival-de-jazz-por-questoes-politicas-e-religiosas/>

conter obras que retratam homo afetividade masculina.<sup>19</sup>

Trinta artistas e intelectuais negros, de obra fundamental para a cultura brasileira, têm seus nomes retirados da lista de personalidades da Fundação Palmares, instituição voltada à preservação e promoção da cultura afro-brasileira.<sup>20</sup>

A principal lei de incentivo fiscal à cultura no Brasil fica proibida de receber projetos culturais que requeiram comprovação de vacina contra Covid-19 e que contenham linguagem neutra em seus conteúdos.<sup>21</sup>

Um deputado federal pede que a Procuradoria-Geral da República impeça peça de teatro crítica ao presidente, com base na Lei de Segurança Nacional da Ditadura Militar. Banco público federal, que possui centros de programação pelo País, passa a exigir perfil político dos artistas para aprovar seus projetos.<sup>22</sup>

Membros da Secretaria Especial de Cultura fazem dossiê classificando servidores como progressistas e conservadores. O dossiê segue para a cúpula do órgão, com recomendação para exoneração dos nomes tidos como de esquerda.<sup>23</sup>

Na periferia de São Paulo, em repressão a baile funk, gênero musical popular no Brasil, Polícia Militar mata 9 jovens negros.<sup>24</sup>

O que todos esses casos têm em comum é o fato de fazerem parte do rol de episódios ocorridos entre janeiro de 2019 a janeiro de 2022, compondo um grave quadro de *violações de direitos humanos*, em especial da liberdade de expressão artística e dos direitos culturais, no Brasil. Todas as ocorrências evidenciam uma agenda coordenada do Estado brasileiro de censura, ofensiva autoritária contra o setor artístico e desmonte institucional do setor cultural. A estes chocantes episódios se somam outros 170

19 <https://movimentomobile.org.br/caso/centro-cultural-do-banco-amazonia-cancela-exposicao-de-conteudo-homoafetivo-sem-justificativa-formal/>

20 <https://movimentomobile.org.br/caso/presidente-da-fundacao-palmares-retira-nomes-da-lista-de-personalidades-negras-da-instituicao/>

21 <https://movimentomobile.org.br/caso/secretaria-especial-da-cultura-proibe-uso-da-linguagem-neutra-em-projetos-financiados-pela-lei-de-incentivo-a-cultura/>

22 <https://movimentomobile.org.br/caso/deputado-pede-criminalizacao-de-peca-teatral-critica-a-bolsonaro/>

23 <https://movimentomobile.org.br/caso/membros-da-secretaria-da-cultura-fazem-dossie-classificando-servidores-esquerdistas-que-devem-ser-exonerados/>

24 <https://movimentomobile.org.br/caso/operacao-policial-em-paraisopolis-mata-nove-jovens/>

casos<sup>25</sup> documentados, analisados, e denunciados pelo Mapa da Censura – plataforma de monitoramento desenvolvida pelo MOBILE.

O *Mapa da Censura* é uma ferramenta de coleta, análise técnica e jurídica e acompanhamento de casos de censura e autoritarismo contra a cultura no Brasil. O trabalho, divulgado na plataforma lançada em agosto de 2021,<sup>26</sup> permite atestar que há um fenômeno estruturado de violação à liberdade de expressão artística, ação autoritária do Estado contra o setor cultural e de desmonte das estruturas institucionais da cultura. Nos termos deste livro, evidencia-se também um fenômeno claro de assédio institucional no e do setor público contra a área cultural e a própria cultura brasileira em si mesma.

A ferramenta *Mapa da Censura* foi desenvolvida com base em algumas diretrizes importantes para a orientação conceitual e metodológica da documentação, a saber:

1. *afirmação da liberdade artístico-cultural como campo autônomo de proteção legal* (não apenas subsidiário de outras liberdades);
2. *maximização do espectro cultural*, considerando a grande variedade de linguagens artísticas e a diversidade das expressões culturais;
3. *mapeamento preciso dos setores culturais mais afetados*, com seus veículos de realização (show, exposição, feira, mostra, parada, circuito, seminário, espetáculo, peça, performance etc.);
4. *compreensão das motivações* (políticas, ideológicas, morais, religiosas) que ensejam a violação;
5. *identificação dos mecanismos de violação à liberdade*: censura, estrangulamento econômico, judicialização impeditiva, artifício administrativo, decreto, lei ou medida provisória etc.;
6. *identificação dos agentes repressores*: poder formal ou informal; poder público (Executivo, Legislativo, Judiciário / União, Estados, Municípios); iniciativa privada (institutos, fundações, comércio, etc.); universidades; entes integrados (ação privada com

<sup>25</sup> O Mapa da Censura é abastecido regularmente e este número fica, portanto, em constante atualização. O número de 170 casos, de janeiro de 2022, foi alcançado com o trabalho contínuo de análise de casos, iniciado em dezembro de 2020.

<sup>26</sup> <https://movimentomobile.org.br/mapa-da-censura/>



financiamento público).

7. *avaliação da repercussão*, especialmente midiática, administrativa e judicial.

8. *análise das consequências*, sobretudo judiciais, em especial para a vítima da violação (artista, agente cultural).

A partir dessas diretrizes, mais de 250 casos foram analisados pelo MOBILE. Travam-se de denúncias de violação à liberdade de expressão ou de fatos relacionados ao desmonte das instituições culturais e ao autoritarismo direcionado ao setor artístico. Vários episódios foram descartados por não se referirem especificamente à liberdade de expressão artística, conforme o recorte conceitual (e constitucional) adotado, mas a outras liberdades violadas (imprensa, científica, de cátedra, de protesto e associação). Também foram excluídos os casos de desmonte e autoritarismo ocorridos em outras áreas sociais e institucionais, fora da cultura, como educação, comunicação, esportes, direitos humanos etc. Em outros casos, não havia informações suficientes para a análise ou consistência para o registro. Cada caso analisado recebeu uma ficha cadastral própria, com dados sobre o seu contexto, publicações na imprensa, links para mais informações, encaminhamentos e uma descrição detalhada sobre o ocorrido, a fim de publicizar a natureza da violação.

Por meio dessa análise, foi possível compreender que as ocorrências, que tinham como ator de violação o poder público,<sup>27</sup> em todas as suas esferas e poderes, compunham um conjunto a ser enquadrado em três categorias, quais sejam:

1. *Violação à liberdade artística e cultural*: compreende a medida autoritária de restrição direta e específica da liberdade do agente artístico e cultural, da sua obra, veículo ou contexto de exibição, de forma prévia (censura) ou durante a realização da manifestação, por ação de qualquer agente estatal;

2. *Autoritarismo contra a cultura*: compreende medidas arbitrárias do agente estatal direcionadas ao campo cultural, como atos de repressão, perseguição, enfraquecimento de mecanismos de

27

Os casos de censura na iniciativa privada não foram analisados.

fiscalização e controle, falta de transparência, levando a restrições de direitos;

3. *Desmonte da cultura*: compreende medidas de enfraquecimento institucional da cultura, dissolução de instâncias, aparelhamento ideológico, esvaziamento de instâncias de participação social, estrangulamento financeiro, ingerência indevida nos órgãos e retirada de sua autonomia

Essas três categorias são ilustrativas e sintetizam bem a natureza mais ampla do fenômeno de ataque à cultura vigente no país. Com base nelas e a partir do olhar sobre os primeiros 170 casos analisados, é possível identificar algumas questões importantes, que podem ser citadas preliminarmente como constatações do Mapa da Censura.

Os mecanismos violadores<sup>28</sup> mais acionados são a censura administrativa (37%) e as medidas institucionais restritivas (32% das ocorrências). Isso pode demonstrar uma ação efetivamente sistemática do uso das instituições públicas para ações autoritárias, restritivas e violadoras da liberdade de expressão.

A grande maioria dos casos tem o poder Executivo Federal como agente praticante da violação ou instância de ocorrência (70% dos casos), o que ratifica a ideia de que a agenda conservadora do Governo Bolsonaro tem sido o principal impulso da ofensiva autoritária contra a cultura no Brasil.

Das ocorrências documentadas, o segmento que mais sofreu com a agenda autoritária foi o audiovisual (18%), seguindo por música (15%) e por teatro e livro/literatura (ambos com 9%), o que pode comprovar a perseguição mais acentuada aos segmentos que têm exercido papel publicamente mais contestador nos últimos anos ou que tenham conseguido maior visibilidade em suas críticas.

Cerca de 30% desses casos estão vinculados a produções culturais ligadas a expressões de gênero, raça ou orientação sexual, ou possuem motivações religiosas ou morais, o que atesta a propulsão de uma agenda conservadora (política e moralmente) contra a cultura.

28 Serão tratados adiante.

## 6. MANIFESTAÇÕES AUTORITÁRIAS E MECANISMOS VIOLADORES

Da análise realizada, vale salientar dois dados importantes, por dizerem respeito às novas formas de apresentação da censura e do autoritarismo. Um deles está relacionado ao enquadramento dos casos nos diversos tipos de *manifestações autoritárias*.<sup>29</sup> O outro diz respeito aos *mecanismos violadores*, que são os expedientes concretos das referidas manifestações.

A primeira categoria tem caráter mais geral e serve para identificar um tipo de medida autoritária do Estado que pode ser observada em vários campos dos direitos e liberdades.

### QUADRO 1 – MANIFESTAÇÕES AUTORITÁRIAS

<b>Manifestação autoritária</b>	<b>Descrição</b>
Redução de controle e/ou centralização	Esvaziamento de mecanismos de transparência, fragilização da distribuição de poderes, concentração de poder decisório e enfraquecimento de mecanismos de fiscalização que constituem o regime democrático constitucional
Violação da autonomia institucional	Atos de comprometimento da função institucional por seus próprios membros ou por meio de ingerências externas, a partir de posições político-ideológicas, interesses partidários ou cultura personalista
Combate a inimigos	Medidas de cunho político-ideológico que alimentam uma lógica de combate a 'inimigos'. Por meio delas, atores afirmam sua identidade por antagonismo e evocam imagens de ameaça externa

29 Categoria previamente desenvolvida por uma das organizações integrantes do Mobile, o LAUT (Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo): <https://laut.org.br/>

Ataque a pluralismo e minorias	Medidas que contrapõem o ideal da liberdade na diferença, coagem minorias à conformação com a maioria ou com posição vista como da maioria. Provocam a legitimação da discriminação ou relativizam proteções e direitos garantidos sob o regime do pluralismo
Legitimação da violência e do vigilantismo	Apoio à truculência, a ações arbitrárias e de violência física, por meio de justificativas que tendem a normalizar o exercício de poder antidemocrático, baseado na autoridade ou pelas próprias mãos.

FONTE: LAUT

A segunda categoria se refere especificamente aos mecanismos que foram evidenciados na análise dos casos de censura e autoritarismo no campo da cultura. Ou seja, trata-se das medidas que estão sendo aplicadas sistematicamente como expediente de ofensiva autoritária contra o setor cultural. Assim, os principais mecanismos violadores que estão sendo utilizados contra a liberdade de expressão artística e os direitos culturais são: ação policial, censura administrativa, censura judicial, legislação, medida institucional restritiva e ação discursiva, intimidação e/ou desinformação. O quadro abaixo contribui para o entendimento de cada um deles.

QUADRO 2 – MECANISMOS VIOLADORES

<b>Mecanismo violador</b>	<b>Descrição</b>
Ação policial	Ação direta de força policial (civil ou militar), sob ordem (administrativa e judicial) ou autonomamente, independentemente da consequência da abordagem

UMA AGENDA DE CENSURA E AUTORITARISMO NA CULTURA:  
OS CASOS ANALISADOS PELO MOBILE

Censura administrativa	Controle prévio do agente estatal na instância do Executivo, com restrição, impedimento ou cancelamento unilateral da manifestação artístico-cultural
Censura judicial	Determinação judicial ou ação do Ministério Público requerendo restrição, impedimento ou cancelamento da manifestação artístico-cultural.
Legislação	Medida legal (lei ou decreto regulamentador) que traz restrição da liberdade artístico-cultural ou amplia o autoritarismo ou desmante no campo cultural.
Medida institucional restritiva	Medida de cunho administrativo, geralmente do Executivo, que não afeta diretamente a liberdade artístico-cultural, mas impacta negativamente o campo cultural em geral ou manifestações específicas, através de restrições de direitos, orçamentos e condições institucionais.
Ação discursiva, desinformação e/ou intimidação.	Ação retórica e construção de narrativa através de discurso público de agentes estatais no sentido de criminalizar segmentos artístico-culturais, artistas, produtores, mobilizar a opinião pública contra o setor, ameaçar o campo cultural e propagar informações falsas.

FONTE: MOBILE

## 7. A NOVA CENSURA À CULTURA

Essas manifestações autoritárias e mecanismos violadores revelam um fenômeno importante nesse processo de ataque à cultura nacional pelo poder público, sobretudo na esfera federal e especialmente no que toca à violação da liberdade de expressão artística e cultural. Trata-se do surgimento de novas formas de censura, menos explícitas, por meio de medidas revestidas de aparência legal ou burocrática. São atos conformados como expedientes administrativos, que vão desde uso da discricionariedade como justificativa para exclusão arbitrária de projetos e conteúdos até interpretações equivocadas da Constituição e da legislação para a edição de normas infralegais, com caráter segregador ou persecutório.

Além do clássico controle prévio de conteúdos, que ainda persiste em algumas medidas estatais, passam a compor o arsenal da nova censura: pretexto orçamentário, cancelamento unilateral de projetos e espetáculos, contratos com restrições abusivas, fechamento de eventos em órgãos públicos, dissolução de linhas inteiras de financiamento, entre outras medidas.

Todavia, a agenda autoritária extrapola o mosaico de iniciativas de controle prévio de conteúdos artísticos e culturais, diretas e indiretas, ainda que elas se mantenham ocorrendo, de forma assídua e reiterada. Somada a essas medidas de censura, surgem com destaque as ações de *controle ideológico* e *repressão institucional*. O quadro se torna mais complexo, por acionar diversas instâncias de poder e ativar instrumentos e procedimentos diferentes. Em vez de mover seu aparato no sentido de realizar políticas públicas de cultura, o Estado tem entrado em ação - distorcendo a clássica definição de Jobert e Muller (1987) - para dissolvê-las e atacar ou reprimir aqueles que seriam seus clientes: artistas e agentes culturais.

Há uma *ofensiva autoritária* contra as artes e a cultura que possui diferentes dimensões, camadas, mecanismos e discursos pretensamente legitimadores. Estes últimos são amparados

essencialmente na lógica da perseguição político-ideológica e do conservadorismo moral e religioso. Nesse quadro, as vítimas preferenciais das ações autoritárias têm sido os artistas e agentes culturais que mantêm um posicionamento político explícito (geralmente contrário ao governo) e/ou que trazem em suas manifestações artísticas, posturas estéticas e conteúdos identitários, como ocorre em obras relacionadas à orientação sexual, gênero e raça.

## 8. DESMONTE INSTITUCIONAL E OFENSIVA AUTORITÁRIA

A agenda de ataque à cultura é complementada pelas ações de dismantelo das instituições culturais, seus programas e políticas, e pelas medidas de ofensiva autoritária. Nesse último ponto, são identificadas medidas formais de autoritarismo contra os artistas, no entanto, em grande medida, são as ações informais, de caráter discursivo e em tons intimidatórios que compõem a atmosfera persecutória alastrada pelo Brasil. Há uma rede ostensiva de desinformação, discursos de ódio e *fake news* contra o setor artístico e cultural, sobretudo contra os artistas que discordam politicamente do governo, com ofensas, ameaças e perseguições. Essa rede é recorrentemente alimentada por falas de integrantes do poder público, sobretudo em nível federal.

No que concerne à ofensiva autoritária, é importante destacar a importância do que se pode chamar de poder informal. As redes sociais têm sido utilizadas intensamente para abastecer a rede de desinformação no campo da cultura e, ao lado das entrevistas e pronunciamentos oficiais, têm mantido um estado permanente de *perseguição moral* ao setor artístico. As ofensas, ataques e ameaças públicas aos artistas ou às políticas culturais instaladas têm partido geralmente do Presidente da República Jair Bolsonaro e de autoridades à frente de órgãos importantes da Administração da Cultura, com destaque para a Fundação Palmares (responsável pelo apoio à produção cultural afro-brasileira) e para a própria

Secretaria Especial de Cultura, em especial, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, responsável pela gestão da Lei Rouanet (Lei 8.313/91).

Alguns episódios são emblemáticos: i) o pedido do presidente da Palmares, Sergio Camargo, para que se boicote o filme “Medida Provisória”, de Lázaro Ramos, que trata do período de escravidão negra no Brasil;<sup>30</sup> ii) a ameaça de Bolsonaro de extinguir a Ancine, caso não possa filtrar previamente os conteúdos dos filmes apoiados pela agência;<sup>31</sup> iii) a ameaça da Secretaria de Comunicação, ligada a Bolsonaro, com base em Lei de Segurança Nacional, ao jornalista Ricardo Noblat e ao chargista Ricardo Aroeira, por publicarem charge crítica ao presidente;<sup>32</sup> iv) o secretário especial de Cultura Mario Frias afirmando em live que a Lei Rouanet não serve para “bancos marmanjos”; v) a crítica de Bolsonaro à música carnavalesca de Caetano Veloso e Daniela Mercury, afirmando também que incentivos fiscais não mais estarão disponíveis aos artistas;<sup>33</sup> vi) a fala de Sergio Camargo, em reunião com servidores da Fundação Palmares, chamando o Movimento Negro de “escória maldita”.<sup>34</sup>

Com relação ao desmonte das estruturas institucionais da cultura, o MOBILE registrou dezenas de casos relacionados ao aparelhamento *ideológico das instituições*, do que o desvirtuamento funcional dos órgãos, o assédio e perseguição a servidores, a paralisação de atividades e o dismantelo das políticas públicas, dentre outros, são consequências diretas. Destacam-se as ocorrências envolvendo a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, Fundação Palmares e Iphan.

No início de dezembro de 2021, a Ordem dos Advogados do Brasil impetrou uma Ação de Descumprimento de Preceito

30 <https://movimentomobile.org.br/caso/presidente-da-fundacao-palmares-critica-e-pede-boicote-de-filme-dirigido-por-lazaro-ramos/>

31 <https://movimentomobile.org.br/caso/bolsonaro-ameaca-extinguir-ancine-se-nao-puder-filtrar-as-producoes/>

32 <https://movimentomobile.org.br/caso/governo-persegue-jornalista-e-artista-por-charge-critica-ao-presidente-bolsonaro/>

33 <https://movimentomobile.org.br/caso/bolsonaro-critica-musica-carnavalesca-de-caetano-e-daniela-mercury-fazendo-alusao-a-lei-rouanet/>

34 <https://movimentomobile.org.br/caso/presidente-da-fundacao-palmares-diz-que-movimento-negro-e-escoria-maldita/>



Fundamental (ADPF), no Supremo Tribunal Federal (STF), denunciando justamente esse cenário de *corrosão institucional* dos órgãos e políticas públicas da Cultura.<sup>35</sup> A ADPF trouxe diversos casos de desvirtuamento de função, paralisia e assédio nas instituições culturais do governo federal. O MOBILE havia analisado alguns deles. Vale destacar, por exemplo, a expedição de duas normas infralegais pela Sefic da Secretaria Especial da Cultura: a primeira, uma portaria, proibindo a aprovação de projetos que utilizassem linguagem neutra na Lei Rouanet;<sup>36</sup> a segunda, portaria anterior, impedindo que projetos exijam comprovação de vacinação para o público, caso queiram ter o incentivo fiscal aprovado.<sup>37</sup>

Outro *locus* proeminente de instrumentalização ideológica e desmonte, denunciado pela OAB e analisado pelo MOBILE, é a Fundação Palmares. Para citar alguns exemplos, no órgão da Administração Indireta da Cultura, houve: esvaziamento das instâncias de controle e participação social, com concentração de poderes no seu presidente;<sup>38</sup> exclusão de biografias de lideranças negras do portal da entidade;<sup>39</sup> interrupção das comemorações do Dia da Consciência Negra;<sup>40</sup> exclusão de símbolos da herança cultural africana na marca do órgão;<sup>41</sup> retirada de mais de 50% do acervo de sua biblioteca por pretensamente não terem conexão com a temática negra ou por serem de autores progressistas;<sup>42</sup> exclusão de 30 nomes da lista de personalidades negras com contribuição para a cultura nacional, dentre os quais, os nomes

35 <https://movimentomobile.org.br/caso/governo-federal-e-acionado-por-desmonte-no-setor-cultural/>

36 <https://movimentomobile.org.br/caso/secretaria-especial-da-cultura-proibe-uso-da-linguagem-neutra-em-projetos-financiados-pela-lei-de-incentivo-a-cultura/>

37 <https://movimentomobile.org.br/caso/bolsonaro-usa-a-lei-rouanet-para-forcar-artistas-contra-o-lockdown-2/>

38 <https://movimentomobile.org.br/caso/portaria-extingue-orgaos-colegiados-e-centraliza-poderes-no-presidente-da-fundacao-palmares/>

39 <https://movimentomobile.org.br/caso/fundacao-palmares-censura-biografias-sobre-liderancas-negras-em-seu-portal/>

40 [https://movimentomobile.org.br/mapa-da-censura/?\\_sf\\_s=funda%C3%A7%C3%A3o%20palmares](https://movimentomobile.org.br/mapa-da-censura/?_sf_s=funda%C3%A7%C3%A3o%20palmares)

41 <https://movimentomobile.org.br/caso/fundacao-palmares-abre-edital-para-reformulacao-do-logo-sem-o-machado-de-xango/>

42 <https://movimentomobile.org.br/caso/fundacao-palmares-anuncia-retirada-de-54-de-seu-acervo-por-suposto-desvio-de-finalidade-das-obras/>

de Gilberto Gil, Marina Silva, Leci Brandão, Martinho da Vila, Alaíde Costa, Milton Nascimento e Zezé Motta.<sup>43</sup>

Por fim, vale mencionar a desfiguração do Iphan e seu *aparelhamento antirrepublicano*. Foram vários os episódios que comprovam a utilização indevida deste que é o mais antigo e principal órgão, de atuação nacional, com poder de polícia sobre construções e empreendimentos com o fim de preservar o patrimônio histórico, arquitetônico, cultural e artístico do país.

O presidente Jair Bolsonaro, por diversas vezes, criticou publicamente o órgão, considerando-o um empecilho para a construção de obras.<sup>44</sup> Em dezembro de 2021, em um pronunciamento em cerimônia oficial da Presidência, Bolsonaro se queixou do órgão por ter impedido a continuidade de uma obra de Luciano Hang, empresário que é seu notório apoiador político. Afirmou publicamente que afastou os servidores da instituição por este motivo, o que desencadeou uma ação judicial de afastamento da presidente. Ela própria, sem o perfil técnico, havia sido escolhida, em maio de 2020, por ser amiga da família Bolsonaro.<sup>45</sup>

Também no Iphan, como já foi anteriormente relatado, houve a maior paralisia funcional dos últimos 65 anos.<sup>46</sup> Seu Conselho Superior, responsável por analisar e aprovar projetos de registro e tombamento, passou dois anos sem se reunir. Além disso, diversos dos superintendentes regionais, postos fundamentais para a manutenção do poder fiscalizatório do Iphan em nível nacional, foram escolhidos por negociação política, com evidente atecnicidade.<sup>47</sup>

Casos similares são encontrados também em outros órgãos da

43 <https://movimentomobile.org.br/caso/presidente-da-fundacao-palmares-retira-nomes-da-lista-de-personalidades-negras-da-instituicao/>

44 <https://movimentomobile.org.br/caso/bolsonaro-critica-a-atuacao-do-iphan-em-evento/>

45 <https://movimentomobile.org.br/caso/amiga-da-familia-bolsonaro-e-escolhida-para-a-presidencia-de-orgao-responsavel-pela-preservacao-do-patrimonio-cultural-do-pais/>

46 <https://movimentomobile.org.br/caso/sob-bolsonaro-iphan-vive-a-maior-paralisia-dos-ultimos-65-anos/>

47 <https://movimentomobile.org.br/caso/governo-nomeia-pessoas-atecnicas-para-superintendencias-do-iphan-inclusive-atraves-de-sorteio/>

Cultura, como na Funarte, na Fundação Casa de Rui Barbosa e no Arquivo Histórico Nacional.

## 9. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA CULTURA

O quadro chocante de *desmonte institucional da cultura* é agravado ainda mais pelos episódios de assédio institucional contra servidores e servidoras. Um relatório de dezembro de 2020, produzido pela Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea), Associação dos Servidores do Ministério da Cultura (AsMinC), Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), trouxe elementos importantes para constatar o assédio na estrutura institucional da pasta da Cultura.

O relatório (AFIPEA, 2020) foi elaborado a partir de entrevistas com servidores(as). Sua conclusão aponta que, no campo da cultura, o assédio tem sido identificado nas seguintes manifestações: “na troca de gestores inexperientes; nos cortes orçamentários; nas reformas legais; na manutenção da extinção do MinC; nos ataques verbais; na censura ideológica”.

O Mapa da Censura registrou diversos casos de *assédio institucional na cultura*. Para citar apenas alguns exemplos, constam: i) o pedido de afastamento do presidente da Fundação Palmares, pelo Ministério Público do Trabalho, em virtude de denúncias de assédio moral, perseguição ideológica e discriminação contra servidores da entidade;<sup>48</sup> ii) a exoneração do secretário de desenvolvimento cultural da Secretaria Especial da Cultura por criticar o “olavismo cultural” na pasta;<sup>49</sup> iii) a classificação de servidores como conservadores ou “esquerdistas”, com estes últimos sendo objeto de pedido de exoneração;<sup>50</sup> iv) a denúncia de que o secretário especial de Cultura, Mario Frias,

48 <https://movimentomobile.org.br/caso/ministerio-publico-pede-o-afastamento-do-presidente-da-fundacao-palmares-por-denuncias-de-assedio-institucional/>

49 <https://movimentomobile.org.br/caso/secretario-da-cultura-e-exonerado-por-discordancias-politico-ideologicas/>

50 <https://movimentomobile.org.br/caso/membros-da-secretaria-da-cultura-fazem-dossie-classificando-servidores-esquerdistas-que-devem-ser-exonerados/>

anda armado no órgão, com a arma na cintura à vista, e desferiu ofensas, xingamentos e gritos contra funcionários;<sup>51</sup> v) a dispensa, pela Secretaria de Cultura, de uma só vez e sem justificativa, de 174 pareceristas de projetos de Lei Rouanet.<sup>52</sup>

Enfim, o assédio institucional compõe uma das facetas do fenômeno estruturado e sistemático de esfacelamento das estruturas institucionais e das políticas públicas de cultura, analisado pelo MOBILE.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O ESTADO ANTICULTURAL E A CULTURA COMO INIMIGA

Em artigo na Folha de São Paulo, as lideranças do MOBILE (DORA *et al*; 2021) acertadamente cravaram que a cultura brasileira deve reagir a uma escalada autoritária sem precedentes no Brasil no século XXI. E que deve resistir contra um Estado que a elegeu como uma inimiga a ser combatida. A denúncia desse “Estado anticultural” e de sua ação demolidora na cultura foi feita pelo MOBILE na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), no dia 14 de dezembro de 2021. Na audiência, que contou com a presença de diversos relatores da CIDH, foram ouvidos os integrantes do MOBILE e os artistas Wagner Moura, Caetano Veloso e Daniela Mercury, além do produtor cultural Tiago Tao, responsável pelo “censurado” Festival de Jazz do Capão (Bahia). Por parte do Estado brasileiro, respondeu às denúncias o secretário de Fomento e Incentivo à Cultura André Porciúncula.

O que o MOBILE constatou, objeto de denúncia na OEA e que passou a ser delineado neste capítulo, é a construção de uma ação estruturada, sistemática e organizada de combate à cultura, através de três frentes principais: i) a violação da liberdade de expressão artística; ii) o desmonte institucional da cultura e iii) a

51 <https://movimentomobile.org.br/caso/secretario-especial-da-cultura-porta-arma-e-assedia-moralmente-funcionarios-do-orgao/>

52 <https://movimentomobile.org.br/caso/secretario-especial-da-cultura-porta-arma-e-assedia-moralmente-funcionarios-do-orgao/>

ofensiva autoritária contra o setor artístico. Esta agenda não é uma agenda de dismantelamento apenas dos segmentos culturais, mas faz parte de uma empreitada mais ampla, de dissolução das próprias bases de sustentação da democracia brasileira

No complexo e grave contexto político brasileiro, não coincidentemente a cultura passou a ser alvo de constantes ataques e restrições por parte do Estado nos últimos anos. Há uma séria ameaça aos direitos culturais e artísticos, que coloca em risco as liberdades individuais e o acesso à cultura, abalam os principais suportes do regime democrático e fragilizam todo o setor institucional da cultura, construído historicamente e mais fortemente desenvolvido a partir do início do século XXI.

A agenda político-institucional que se conforma tenta colocar a cultura na posição de inimiga pública do Estado. Em uma dinâmica nacional de realização, que passa por diversas instâncias, esferas e representações do poder público, acabam por arquitetar um verdadeiro “*Estado anticultural*” (BRANT; VARELLA, 2020).

Barrar este fenômeno de autoritarismo e desmonte passa por desarmar a operação de aparelhamento e controle ideológico que tomou de assalto as estruturas institucionais do Estado. Órgãos fundamentais da cultura, em todas as instâncias federativas - mas sobretudo na esfera federal, como Iphan, Funarte, Fundação Palmares, Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura etc. - têm suas institucionalidades, agendas e quadros desmontados, e passam a empreender ações de repressão institucional e censura administrativa. Medidas que adquirem efeito cascata em outras instituições e equipamentos públicos e que se fortalecem ao encontrarem respaldo também no Judiciário. É cada vez mais nítido o aumento de decisões liminares que autorizam a censura judicial de espetáculos culturais.

Aliás, é preciso dizer que a censura hoje deixa de ser explícita e escancarada como outrora, em regimes de exceção. As medidas se revestem de caráter legal ou expedientes administrativos. Além do clássico controle prévio de conteúdos, passam a existir:

pretexto orçamentário, cancelamento unilateral, contratos com restrições abusivas, fechamento de eventos em órgãos públicos, substituição de dirigentes, dissolução de linhas inteiras de financiamento, interrupção de agendas dentro das instituições, discursos que jogam a opinião pública contra artistas, agenda de PLs conservadores para criar fatos políticos no Legislativo etc. Além de amparar a liberdade de expressão artística em sua especificidade, que requer estratégia política, midiática e judicial própria, é preciso desnudar esses mecanismos obscuros de criminalização burocrática da censura, denunciar e combater tais abusos.

Cessar esta agenda demanda fortalecer a articulação e a mobilização social da cultura. O setor cultural está fragilizado e enfraquecido. Vulnerabilizado pela pandemia de Covid-19, que, em vez de instalar uma crise “nova” no setor, provocou na verdade o agravamento de uma crise já existente, oriunda da atuação persecutória e destrutiva do Estado, por meio, sobretudo, do Governo Bolsonaro. Propor saídas para tal crise passa, assim e também, por organizar e fortalecer os principais segmentos vitimizados pela agenda autoritária: segmentos culturais e artistas com posicionamento político explícito e áreas e linguagens ligadas à pauta identitária: LGBTQI+, negras e negros, gênero etc.

Passa também por compreender que o desmonte institucional é causa e consequência dessa agenda autoritária. Quando os agentes culturais não são vítimas diretas de ações autoritárias e de censura nos níveis jurídico ou simbólico, eles são asfixiados política e economicamente, seja pela supressão das esferas de discussão e implementação de políticas culturais, seja por cortes orçamentários, que deixam agendas importantíssimas, como a do próprio Sistema Nacional de Cultura, minguarem ao ponto de quase desaparecerem.

O cenário é agravado pelo processo de disseminação de conteúdos falsos pelas redes. Há a tentativa de inflamar as parcelas conservadoras e atrair a opinião pública para essa agenda autoritária. É o momento em que o autoritarismo no

Estado encontra reverberação em movimentos de intolerância da própria sociedade civil, numa aliança bastante perversa e com amplo poder de difusão de informações. Em 2022, em pleno ano eleitoral, essa agenda moral de combate à cultura deve se radicalizar e merece ainda mais atenção. Nesse contexto, combater a desinformação e o discurso de ódio contra o setor artístico passa a ser imprescindível.

Agentes culturais, instituições e artistas, que via de regra já sofrem com a vulnerabilidade econômica de seus setores, precisam estar seguros para se posicionar frente a ataques que, muitas vezes, ganham força desproporcional junto às redes sociais. Uma ação em rede e em sintonia com grupos da sociedade civil é fundamental para garantir a liberdade da produção artística e preservar o patrimônio institucional público da cultura.

O MOBILE se apresenta como uma ferramenta da sociedade e do setor artístico e cultural nessa resistência e na reconstrução que há de vir.

## REFERÊNCIAS

AFIPEA; ASMINC; CONDSEF; MIGUEL, Francisco. **Relatório sobre assédio institucional nas instituições do executivo federal ligadas à pasta da cultura**. Dez. 2020.

BRANT, João. **PEC 241 pode tirar até 90% do orçamento finalístico da cultura em cinco anos**. Mimeo. São Paulo, 2016.

BRANT, João; VARELLA, Guilherme. **Do Estado de cultura ao Estado anticultural**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 523-538.

CIDH, **Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión 2010**, párr. 71, 80/85.

DORA, Denise; STOCKLER, Mari et. al. **A cultura como inimiga**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 02 set. 2021. Tendências e Debates. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/acontece/ac1801200501.htm>. Acesso em: 07 jan. 22.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.  
MOBILE. **Movimento Brasileiro Integrado pela Liberdade de Expressão Artística e Cultura**. In: <https://movimentomobile.org.br/> Acesso em: 07 jan. 22.

SILVA, Jose Afonso da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

UNESCO. **Universality, cultural diversity and cultural rights. Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights**. Jul. 2018. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/73/227> . Acesso em 11 jan. 22.







# CAPÍTULO 7

---

## LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS: NOTA TÉCNICA N. 1556 DA CGU E ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Cláudio Pereira de Souza Neto;  
Fernando Luís Coelho Antunes;  
José Celso Cardoso Jr.

### RESUMO:

Recentemente, em sua cruzada contra o serviço público independente, o Governo Federal, sob a inspiração de um neoliberalismo de matriz autoritária, por intermédio da Controladoria-Geral da União, editou a Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, com o objetivo de tolher a liberdade de expressão dos servidores públicos, medida concomitante a investigações para identificar os servidores supostamente “antifascistas”, em movimento que, em muito, lembra a perseguição macartista, ocorrida nos EUA na década de 1950, a qual também recaiu sobre os servidores públicos.

As restrições impostas pela NT n. 1556 são, em tudo, incompatíveis com a Constituição Federal de 1988. Servidores públicos são dotados de garantias, como é o caso da estabilidade, justamente para poder atuar na defesa do interesse público, sem receio de retaliações e perseguições políticas. A referida nota técnica, além de ser incompatível com o sistema constitucional de preservação da liberdade de expressão, viola a própria forma como a Constituição Federal concebe o regime jurídico aplicável aos servidores públicos, distinguindo a lealdade ao interesse público primário da submissão acrítica à ideologia professada

pelos governantes de ocasião.

Assim, com base nas razões acima expostas, é possível apresentar as seguintes proposições objetivas: i) A interpretação do dever de lealdade veiculada por meio da Nota Técnica n. 1556 é incompatível com a Constituição Federal por violar a liberdade de expressão e os princípios republicano, da impessoalidade da administração e do pluralismo político; e ii) A imposição de penas disciplinares a servidores públicos com base na referida interpretação é ato de improbidade administrativa, apto a ser reprimido pelo Judiciário e pelos órgãos de controle.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	317
2. A NOTA TÉCNICA N° 1556/2020/CGUNE/CRG DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO.	320
3. DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.	322
4. PLURALISMO, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO	330
5. AUTORITARISMO, ASSÉDIO INSTITUCIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO	332
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	337
REFERÊNCIAS	337

## 1. INTRODUÇÃO

Hoje, a separação de poderes não mais se traduz como o regime que reparte competências entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Há uma separação de poderes “interna” a cada poder, no âmbito de um Estado que é cada vez mais policêntrico.<sup>1</sup> Na Constituição Federal de 1988, estão previstos órgãos dotados de autonomia plena, como o Tribunal de Contas, o Ministério

<sup>1</sup> ACKERMAN, B. Adeus, Montesquieu. *RDA*, v. 265, 2014. Cf., *i. a.*: KATYAL, N. K. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within. *Yale Law Journal*, n. 115, 2006; WALTERS, D. Litigation-Fostered Bureaucratic Autonomy: Administrative Law Against Political Control. *Journal of Law and Politics*, v. XXVIII, 2013. Cf.: CHEVALLIER, J. Les Autorités Administratives Indépendantes. In.: *Encyclopaedia Universalis*, Paris, 1989; MOREIRA, V. Administração Autônoma e Associações Públicas, Coimbra, 1997; ARAGÃO, A. S. Administração pública policêntrica. *RDA*, n. 227, 2001; BINENBOJM, G. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Público e a Defensoria Pública. Estão previstas autarquias, como as universidades e as agências reguladoras, também dotadas de autonomia, embora não tão ampla. Há carreiras de Estado, integradas por servidores que se dedicam a funções inerentes ao Estado, que não se confundem com as funções de governo.<sup>2</sup> Essas instituições e servidores são um importante obstáculo à implantação de medidas autoritárias e irracionais.<sup>3</sup> No atual contexto brasileiro de crise institucional, o governante de vocação autoritária tende a se voltar contra o funcionamento desse sistema de freios e contrapesos no interior ao Poder Executivo, podendo a autonomia conferida a servidores e organizações que devem realizar suas finalidades institucionais de modo relativamente independente.

Intervenção abusiva se deu, por exemplo, no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 2019. O governo eleito entende que o desenvolvimento da Amazônia passa pela redução das áreas destinadas à preservação do meio ambiente. Um aumento das queimadas, em 2019, foi detectado pelo INPE. O órgão é responsável pelo monitoramento do desmatamento, atividade conduzida por servidores públicos que são cientistas de alto nível. Confrontado com dados científicos que davam conta do aumento do desmatamento, o presidente da República anunciou a demissão do diretor do Instituto, Dr. Ricardo Galvão, pesquisador PhD em Física de Plasmas Aplicada pelo MIT. Jair Bolsonaro, dias antes, havia dito que os dados do INPE, que indicavam um aumento de 50% no desmatamento da Amazônia em 2019, eram falsos e acusando o diretor do Instituto de “estar a

2 O conceito de “carreiras típicas de Estado” é recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 247: “As leis previstas no inciso III do § 1.º do art. 41 e no § 7.º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.”

3 T. Cowen esclarece, relativamente ao caso norteamericano, que “não importa quem é eleito, os fascistas não podem controlar a burocracia, os demais ramos do governo americano, o Judiciário, as instituições semi-independentes como o Banco Central, e muito menos aquilo que se reconhece como ‘Estado profundo’. O resultado é que eles simplesmente não podem controlar suficientemente o Estado Moderno sob uma direção essencialmente fascista.” (COWEN, T. *Could fascism come to America?* In: SUNSTEIN, C. R. [org.]. *Can it happen here? Authoritarianism in America*. New York: Dey St., an imprint of William Morrow, 2018).

serviço de alguma ONG”.<sup>4</sup>

Inconformado com a interferência do presidente na produção de dados científicos, Ricardo Galvão manifestou o seu repúdio: “Ele tem um comportamento como se estivesse falando em botequim. Ele fez acusações indevidas a pessoas do mais alto nível da ciência brasileira. [...] Isso é uma piada de um garoto de 14 anos que não cabe a um presidente da República fazer”.<sup>5</sup> Trata-se de exercício legítimo da liberdade de expressão, protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ilegítima foi a intervenção presidencial no órgão, para impedir a divulgação dos dados produzidos pela ciência.

Mais recentemente, em sua cruzada contra o serviço público independente, o Governo Federal, sob a inspiração de um neoliberalismo de matriz autoritária, por intermédio da Controladoria-Geral da União, editou a Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, com o objetivo de tolher a liberdade de expressão dos servidores públicos, medida concomitante a investigações para identificar os servidores supostamente “antifascistas”, em movimento que, em muito, lembra a perseguição macartista, ocorrida nos EUA na década de 1950, a qual também recaiu sobre os servidores públicos.

As restrições impostas pela NT n. 1556 são, em tudo, incompatíveis com a Constituição Federal de 1988. Servidores públicos são dotados de garantias, como é o caso da estabilidade, justamente para poder atuar na defesa do interesse público, sem receio de retaliações e perseguições políticas. A referida nota técnica, além de ser incompatível com o sistema constitucional de preservação da liberdade de expressão, viola a própria forma como a Constituição Federal concebe o regime jurídico aplicável aos servidores públicos, distinguindo a lealdade ao interesse público primário da submissão acrítica à ideologia professada pelos governantes de ocasião.

<sup>4</sup> A convicção de Bolsonaro era de que “os dados [eram] mentirosos” ou “poderiam não estar condizentes com a verdade” e “prejudica[vam] e atrapalha[vam] o país” (*O Estado de São Paulo*, 28 jul. 2019).

<sup>5</sup> *O Globo*, 02 ago. 2019.

## 2. A NOTA TÉCNICA Nº 1556/2020/CGUNE/CRG DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) editou, em 07 de julho de 2020, a Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG, com o propósito de promover a “responsabilização disciplinar” de servidores públicos em razão de suas manifestações realizadas na internet. A CGU entendia ser necessário realizar “interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II e 117, inciso V), frente à evolução dos meios de comunicação”.

A nota técnica se auto definiu, expressamente, no Sumário Executivo do documento, como uma “manifestação interpretativa da Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE) quanto ao alcance e conteúdo dos arts. 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990”. A justificativa para a nota técnica seria balizar a interpretação desses dispositivos sancionadores constantes da Lei nº 8.112/1990, “visando, especialmente, promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios digitais de comunicação online”.

As duas diretrizes que orientaram a nova interpretação foram: i) garantir a observância de um subjetivo e indeterminado “dever de lealdade funcional” e ii) ampliar o conceito de “recinto da repartição”, o qual deveria extravasar seu ambiente físico. Com isso, a Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG, amparada em uma concepção autoritária do direito administrativo, criou um instrumento normativo inconstitucional, que permite invectivas contra a liberdade de expressão dos servidores. O descumprimento do dever de lealdade funcional se daria também por intermédio de condutas ocorridas na esfera de vida privada, como seria o caso das manifestações ocorridas nas redes sociais particulares dos servidores. Como conclusão, a Nota Técnica n. 1556 propõe os seguintes parâmetros para a interpretação das normas disciplinares aplicadas aos servidores públicos na Lei n.



8.II2/90:

*“5.I. Diante de todo o exposto, consolidam-se os seguintes entendimentos:*

*a) a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em veículos de comunicação virtuais, são condutas passíveis de apuração disciplinar;*

*b) as condutas de servidores que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição, na forma da alínea anterior, caracterizam o descumprimento do dever de lealdade expresso no art. II6, II, da Lei nº 8.II2/90;*

*c) as responsabilidades estatutárias e éticas impostas ao servidor público atuam como circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados, permitindo a sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares praticadas na esfera privada, desde que estas estejam relacionadas às atribuições do cargo em que se encontre investido;*

*d) a solução de conflitos de entendimento e interesses que extrapolam a esfera comum dos debates de ordem interna deve, ordinariamente, ocorrer no âmbito do próprio órgão de lotação do servidor, por meio dos canais internos competentes;*

*e) as instituições públicas podem ser sujeitos passivos de atos de desapeço por parte de servidor, na forma do art. II7, V, da Lei nº 8.II2/90;*

*f) o conceito de “recinto da repartição”, inserto no art. II7, V, da Lei nº 8.II2/90, deve ser interpretado de forma a reconhecer que o local de trabalho do servidor não se limita ao espaço físico da repartição pública, podendo estender-se a quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais;*

*g) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais, por si só, não é motivo de responsabilização disciplinar, exigindo, além da efetiva divulgação do conteúdo, a verificação de impropriedades no teor das manifestações nele expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição ou em*

*relação aos demais servidores da casa;*

*h) cabe exclusivamente às autoridades superiores do órgão, às suas secretarias de comunicação, aos servidores devidamente autorizados, ou outros canais oficiais de interação externa, a comunicação com terceiros em nome da entidade para divulgação de informações internas ou entendimentos da instituição”.*

Tais conclusões não são compatíveis com a Constituição Federal, pois, simultaneamente: i) violam a liberdade de expressão dos servidores públicos e ii) recrudescem o assédio institucional que hoje se pratica no país.

### 3. DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A ‘Declaração dos direitos do homem e do cidadão’, já em 1789, previa, em seu artigo décimo primeiro, que: “A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei”. Igualmente relevante, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), dispõe que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão”. A Constituição de 1988 também positiva a liberdade de expressão, conferindo-lhe proteção especial, no art. 5º, IV, IX.

A Nota Técnica n. 1556, ao propor uma concepção inflacionada do “dever de lealdade funcional”, desconsidera a centralidade que os direitos fundamentais ocupam no ordenamento jurídico contemporâneo. Criaram-se condicionantes ao exercício da livre manifestação do pensamento que desconsideram a condição de sobre-direito que o Supremo Tribunal Federal confere à liberdade de expressão. Em seu item 4.42, estabelece:

*“A divulgação em mídia social de manifestações de indignação com superiores ou colegas de trabalho ou de opiniões contrárias*

*aos entendimentos da casa pelo servidor são exemplos de condutas que não se identificam com a consecução dos seus deveres legais, nem com a eficiência do seu trabalho. Em verdade, as referidas condutas vão de encontro ao dever subjetivo de lealdade prescrito no inciso II, do artigo 116, cabendo, nesse sentido, a correspondente responsabilização, caso efetivadas”.*

A Lei nº 5.250/1967, também conhecida como “Lei de imprensa”, aprovada no curso do regime militar, foi extirpada do ordenamento jurídico pelo Supremo Tribunal Federal justamente por, assim como a Nota Técnica da CGU, condicionar o exercício da liberdade de expressão à observância de um conjunto de regras restritivas.

Além disso, o STF entendeu que a lei deveria ser declarada inconstitucional em sua integralidade em decorrência de sua origem autoritária. Como agora, a hipótese era de vício de origem:

*“São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/1967 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de “interpretação conforme a Constituição”. A técnica da “interpretação conforme” não pode artificializar ou “forçar a descontaminação” da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursão do intérprete em legiferação por conta própria. Inapartabilidade de conteúdo, de fins e de viés semântico (linhas e entrelinhas) do texto interpretado. Caso limite de interpretação necessariamente conglobante ou por arrastamento teleológico, a pré-excluir do intérprete/aplicador do direito qualquer possibilidade da declaração de inconstitucionalidade apenas de determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo. Não se muda, a golpes de interpretação, nem a inextricabilidade de comandos nem as finalidades da norma*

*interpretada. Impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (a Lei federal 5.250/1967) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo pro indiviso. (...) Total procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal 5.250, de 9-2-1967.” [ADPF 130, rel. min. Ayres Britto, j. 30-4-2009, P, DJE de 6-II-2009].*

Essa orientação, de indiscutível compromisso com a preservação da liberdade de expressão, foi reafirmada pelo STF em inúmeros precedentes. O Supremo Tribunal Federal já decidiu diversas controvérsias envolvendo a liberdade de manifestação de pensamento e de expressão.<sup>6</sup> Em diversas decisões, a Corte tem reafirmado que “a liberdade de expressão se constitui em direito fundamental do cidadão, envolvendo o pensamento, a exposição de fatos atuais ou históricos e a crítica” [HC 83.125, rel. min. Marco Aurélio, j. 16-9-2003, 1ª T, DJ de 7-II-2003].

Em decisão recente, tomada por unanimidade, na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 548, foi declarada inconstitucional a interpretação dos artigos 24 e 37 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) que acarretem a censura da manifestação de pensamento. Isso porque, interpretações autoritárias desses dispositivos, seja por magistrados, seja por órgãos policiais, conduziram a operações policiais em universidades públicas. Como assentou o STF:

*“O Plenário referendou, com efeito vinculante e eficácia contra todos, decisão monocrática que, em arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), suspendeu os efeitos de atos judiciais ou administrativos emanados de*

6 CHEQUER, Cláudio. A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial *prima facie*: análise crítica e proposta de revisão ao padrão jurisprudencial brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 235.

*autoridade pública que possibilitem, determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento em ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos. (...) A finalidade do art. 37 da Lei 9.504/1997, que regulamenta a propaganda eleitoral e impõe proibição de alguns comportamentos em períodos que especifica, é a de impedir o abuso do poder econômico e político e de preservar a igualdade entre os candidatos no processo. A norma visa resguardar a liberdade do cidadão, o amplo acesso às informações, para que ele decida conforme sua livre convicção, sem cerceamento direto ou indireto a seu direito de escolha. A vedação por ela estabelecida possui a finalidade específica de lisura do processo eleitoral. O que não estiver dentro dos limites dessa finalidade e, diversamente, atingir a livre manifestação do cidadão não se afina com a teleologia da norma eleitoral nem com os princípios constitucionais garantidores da liberdade de pensamento, manifestação, informação, ensino e aprendizagem. Portanto, as providências judiciais e administrativas impugnadas na ADPF, além de ferir o princípio garantidor de todas as formas de manifestação da liberdade, desrespeitam a autonomia das universidades e a liberdade dos docentes e discentes. As condutas limitadas pelos atos questionados restringem não os direitos dos candidatos, mas o livre pensar dos cidadãos.” [ADPF 548 MC REF, rel. min. Carmen Lúcia, j. 31-10-2018, P, Informativo 922].*

No delineamento jurídico da liberdade de expressão pelo Supremo Tribunal Federal, merece destaque também a decisão proferida na ADI 4451, na qual o Tribunal declarou

inconstitucional dispositivos da Lei nº 9.504/1997, a Lei de Eleições, que proibiam veiculação de programas humorísticos envolvendo partidos e candidatos, nos três meses antecedentes às eleições:

*“A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das mais variadas opiniões sobre os governantes. O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas majorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II e III (na parte impugnada) do artigo 45 da Lei 9.504/1997, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do referido artigo.”* [ADI

4.45I, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 2I-6-20I8, P, DJE de 6-3-20I9.]

A liberdade em sentido amplo é pressuposto do funcionamento regular da vida democrática. A liberdade de expressão e de pensamento e o pluralismo político são condições sem as quais o governo democrático se converte em autocracia. Um dos desafios impostos pelo momento atual de “pós-verdade” é preservar a consistência dos processos decisórios das autoridades públicas, as quais não podem se basear em *fake news* ou em preconceitos ideológicos.

O processo decisório, tanto no Legislativo quanto no Executivo, deve obedecer ao *princípio da deliberação informada*, isto é, as decisões devem se apoiar em informações consistentes, produzidas em conformidade com critérios objetivos e racionais.<sup>7</sup> Em uma democracia, os governantes, eleitos pela maioria, governam, mas devem prestar contas a todos os cidadãos, inclusive às minorias. É o que se denomina *accountability*.<sup>8</sup>

A democracia envolve, além da decisão majoritária, também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas.<sup>9</sup> A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima as decisões legislativas.<sup>10</sup>

7 Cf., i. a.: ROCHA, M. M. Representação, deliberação e estudos legislativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, 2010.

8 Cf., i. a.: CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, 1990; GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996. p. 129; ARATO, A. Representação, soberania popular, e *accountability*. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002; FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, n. 84, 2011.

9 Cf., i. a.: BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: *Id.* (org.). *Democracy and difference*: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996; BOHMANN, J. The coming of age of deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, dez., 1998; HABERMAS, J. *Direito e democracia*: entre fatidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

10 Trata-se de medida importante para ampliar a racionalidade da atividade de produção normativa em um ambiente dominado pelo sectarismo ideológico e pelas *fake news*. Uma das funções fundamentais da deliberação pública é a epistêmica. A regra da maioria já cumpre função epistêmica: é mais provável que o maior número esteja certo, e a minoria errada. Mas a troca de argumentos e contra-argumentos, ocorrida antes do voto, a potencializa. O esforço de dialogar com a oposição, justificando projetos de lei, faz com que a maioria aprimore seus argumentos e, em muitos casos, mude de ideia. A liberdade de expor a irracionalidade e o autoritarismo à crítica pública é fundamental não só para a contenção do arbítrio, mas também para a racionalização da atividade governamental.

Não por outra razão, em diversos preceitos constitucionais concernentes ao processo legislativo, a Constituição menciona que os projetos de lei serão submetidos não só à “votação”, mas também à “discussão”. É o que se verifica nos artigos 58, § 2.º, I, 60, § 2.º, 64 e 65 da Constituição Federal.<sup>11</sup> Um dos requisitos para se aferir a legitimidade do processo legislativo é a observância do “*princípio da deliberação suficiente*”.<sup>12</sup> Em uma democracia, a maioria decide, mas apenas pode decidir depois de enfrentar os argumentos apresentados pelas minorias. Kelsen esclarece o ponto:

*“A vontade geral, formada segundo o princípio da maioria, não é manifesta sob a forma de um diktat imposto pela maioria à minoria, mas como resultado da influência mútua exercida pelos dois grupos, como resultado do embate de orientações políticas de suas vontades. Uma ditadura da maioria sobre a minoria não é possível a longo prazo, pelo simples fato de que uma minoria condenada a não exercer absolutamente influência alguma acabará por renunciar à participação – apenas formal e por isso, para ela, sem valor e até danosa – na formação da vontade geral, privando, com isso, a maioria – que, por definição, não é possível sem a minoria – de seu próprio caráter de maioria. Justamente essa possibilidade oferece à minoria um meio para influir sobre as decisões da maioria. [...] De fato, todo o procedimento parlamentar, com sua técnica dialético-contraditória, baseada em discursos e réplicas, em argumentos e contra-argumentos, tende a chegar a um compromisso. Este é o verdadeiro significado do princípio da maioria*

---

Cf.: STLUND, D. Beyond Fairness and deliberation: The epistemic dimension of democratic authority. In BOHMANN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press 1997; LIST, C.; GOODIN, R. E. Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem. *Journal of Political Philosophy*, n. 9, 2001.

11 A discussão, como a votação, é indispensável para que as leis sejam elaboradas legitimamente. Cf.: MELLO, C. S. M. F. O revigoreamento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011.

12 Cf.: SOUSA FILHO, A. B. *O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil*. Graus de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 409 ss.; TELLES, C. A. C. *O princípio da deliberação suficiente no processo penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2019.



*na democracia real*".<sup>13</sup>

Não por outra razão, portanto, a manifestação pública de servidores é fundamental para a preservação da democracia viva. O servidor deve lealdade ao interesse público, ainda quando isso implique criticar a orientação governamental da ocasião. Se, por exemplo, parte dos servidores do Ministério da Saúde não concorda com a imposição da prescrição de cloroquina, em contradição com as recomendações da ciência, não só pode como deve denunciar em público a inconsistência da política governamental. Se servidores da ANVISA discordam da concessão automática de autorização para a produção de agrotóxicos, por decurso de prazo, cabe-lhes igualmente apresentar em público sua objeção. Criticar o que está em contradição com o interesse público é conduta admirável nos servidores públicos, sendo absolutamente incompatível com a Constituição Federal furtar-lhes essa prerrogativa. É justamente para exercê-la com liberdade que a Constituição Federal de 1988 lhes confere um amplo sistema de garantias, dentre as quais a estabilidade.

Ressalte-se ainda que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos servidores públicos civis do Poder Executivo o direito de se filiarem a partidos políticos e de se manifestar em público sobre assuntos políticos e eleitorais. O STF também se manifestou sobre a matéria:

*“(...) a restrição à manifestação político-partidária em redes sociais imposta pelo Provimento nº 71/2018 contraria o regime legal e constitucional que assegura aos servidores civis o direito de filiação partidária e o exercício pleno de atividade política e afronta a autonomia dos Estados para disciplinar o estatuto de seus servidores. Liminar parcialmente deferida para afastar as limitações à manifestação político-partidária previstas no Provimento nº 71/2018 em relação aos servidores substituídos pelo Sindicato impetrante, salvo em relação àqueles em exercício na Justiça Eleitoral.” [MS 35.779 MC, rel. min. Roberto Barroso,*

13 KELSEN, H. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 69-70.

j. 29-II-2018, dec. monocrática, DJE de 10-12-2018].

A Nota Técnica n. 1556, portanto, além de ser incompatível com o direito fundamental à liberdade de expressão, é contraditória com a finalidade de se estabelecer uma república democrática, transparente e pluralista. Em sua dissertação de mestrado, apresentada à Universidade de Salamanca, o então Controlador-Geral da União, Wagner Rosário, analisa as condições que incentivam a corrupção. Apresenta, em especial, a fórmula de Robert Klitgaard,<sup>14</sup> segundo a qual “ $C = M + D - A$ ”: o fato da corrupção (C) resultaria do monopólio da decisão (M), acrescido da discricionariedade na tomada de decisões (D) menos *accountability* ou prestação de contas do agente (A).<sup>15</sup> A Nota Técnica n. 1556 amplia a margem de discricionariedade dos agentes políticos, sem acrescentar a correspondente *accountability*. Com isso, aumenta a probabilidade da tomada de decisões arbitrárias, persecutórias e se reduz o controle sobre a prática da corrupção.

#### 4. PLURALISMO, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO

A impessoalidade é princípio que regula a atividade administrativa expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. A Administração Pública deve agir de maneira *objetiva* e

<sup>14</sup> Klitgaard, Robert. *International Cooperation Against Corruption*. Finance & Development, 1998. p. 4.

<sup>15</sup> “Es decir, la corrupción (C) equivale a monopolio de la decisión (M - *Monopoly*) más discrecionalidad en la toma de decisiones (D - *Discretion*) menos la necesidad de rendición de cuentas (A - *Accountability*). De este modo, cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre el asunto en cuestión (monopolio), cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad del que dispongan tales actores para tomar su decisión y, por último, cuantos menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes que toman la decisión, mayor será la probabilidad de que surja la corrupción”. ROSARIO, Wagner de Campos. *El rol del control interno en la lucha contra la corrupción con énfasis en la investigación conjunta desarrollada en Brasil y España*. Trabajo de Fin de Máster presentado como requisito para la obtención del título de “Máster Universitario en Corrupción y Estado de Derecho” por la Universidad de Salamanca. SALAMANCA (ESPAÑA). 2016, p. 28.

*imparcial*.<sup>16</sup> O governante não pode conceder benefícios ou onerar servidores e administrados tendo em vista as suas preferências pessoais ou os vínculos particulares que mantém com eles. O Estado não deve distinguir entre os cidadãos e servidores, seja onerando-os, seja beneficiando-os, senão por meio de critérios imparciais.<sup>17</sup> Em uma república, o Estado é *res publica*, coisa pública, não podendo ser apoderado por particulares.<sup>18</sup>

A noção de imparcialidade não se restringe, todavia, às hipóteses em que o tratamento diferenciado tem o propósito de promover interesses particulares. Assim entendido, o princípio da impessoalidade não seria nada além de uma das dimensões do princípio da moralidade, que também está previsto no art. 37, *caput*. Os agentes políticos não podem, tampouco, estabelecer distinções entre os servidores e administradores motivadas por suas convicções políticas ou afiliações religiosas. Em sociedades marcadas pelo pluralismo, os administradores devem se orientar por *padrões laicos e republicanos*.

O ordenamento brasileiro, que além de republicano é também pluralista, comporta inclusive a hipótese da *objeção de consciência*. De acordo com o art. 5º, VIII, da CF, “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa”.

Os atos administrativos marcados pela violação do princípio da impessoalidade são atos nulos. A dogmática especializada

<sup>16</sup> Cf.: ÁVILA, Ana Paula Oliveira. *O princípio da impessoalidade da Administração Pública*: para uma Administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 107 ss.

<sup>17</sup> No âmbito infraconstitucional a noção de imparcialidade está expressamente prevista na Lei 8.429/92, cujo art. 11 determina: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições...” No constitucionalismo estrangeiro, o termo “imparcialidade”, ao invés de impessoalidade, é utilizado, dentre outras, pela Constituição Portuguesa, cujo art. 266, 2, determina: “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”. O termo aparece ainda na Constituição Italiana (art. 97): “As administrações públicas são organizadas segundo as disposições legais, de modo que sejam assegurados o bom andamento e a imparcialidade da administração”.

<sup>18</sup> Sobre a relação entre impessoalidade e princípio republicano, cf.: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 155.

desde há muito trata do tema, caracterizando a violação da impessoalidade como hipótese de *desvio de finalidade*. A finalidade dos atos do Estado é a realização do interesse público. Do contrário, o ato será nulo.<sup>19</sup> Assim, se a remoção de servidor é represália contra sua atuação política, tal ato apresenta o vício do desvio de finalidade, infringindo a imparcialidade, manifestada, no caso, em sua dimensão política.<sup>20</sup>

É tradicional a distinção, no direito administrativo, entre *interesse público primário* e *interesse público secundário*.<sup>21</sup> O primeiro é o interesse geral da sociedade, o bem comum. O segundo é o interesse imediato da administração. Uma das funções precípua das garantias dos servidores públicos é justamente permitir que sua atuação em defesa do interesse público primário se dê sem receio de retaliações por parte dos governantes do momento.

É para garantir a independência do servidor em relação ao governante eleito que a Constituição Federal determina que a seleção se dará por meio de concurso público (art. 41) e que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de procedimento em que se preservem suas garantias (art. 41, § 1º). As opiniões políticas dos servidores e a atitude de dirigir críticas à atuação da administração não são razões aptas a legitimar punições.

## 5. AUTORITARISMO, ASSÉDIO INSTITUCIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A restrição da liberdade de expressão dos servidores federais não é um fenômeno isolado. Insere-se no contexto presente de *assédio institucional no setor público brasileiro*. Na atual crise das instituições, verificam-se processos “incrementais” de “erosão” da

19 Lei 4717/65, art. 2º, alínea “e”.

20 TJ/RJ, AC 2004.001.12424, Des. Nametala Machado Jorge, 13ª Câmara Cível, Julgamento 22.09.2004.

21 Cf.: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 57

democracia.<sup>22</sup> Não há ruptura ou colapso, mas “*desconsolidação*”<sup>23</sup>, embora não seja possível afastar essa ameaça no caso brasileiro. Em razão de seu caráter híbrido, os novos regimes têm sido descritos como “*democraduras*” (*democratorship*).<sup>24</sup> A intervenção indevida do atual presidente em órgãos e entes públicos, como a Secretaria da Receita Federal, o COAF, a FUNAI, o IBAMA, o INPE e as universidades federais, é um dos elementos centrais do atual processo de erosão do Estado democrático de direito. Tais órgãos e entes da administração, criados há décadas, são fundamentais para que sejam implementadas políticas públicas de caráter permanente.<sup>25</sup>

O atual governo leva a termo um programa de “desconstrução do Estado brasileiro”, sob o pretexto de “tirar o Estado do lombo de quem produz”. Deslegitima, dessa forma, a intervenção estatal nas relações sociais, sobretudo nas relações de trabalho. Nesta cosmologia particular, o empresário é que é visto como *vítima* da intervenção estatal, que impede o livre desenvolvimento de sua iniciativa individual.<sup>26</sup> O discurso de vitimização do mais forte é um dos elementos centrais do neoliberalismo autoritário, para o qual o papel do Estado é garantir o funcionamento do mercado

---

22 Cf., *i. a.*: WALDNER, D.; LUST, E. Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding Annual. *Review of Political Science*, vol. 21, n. 1, 2018; FAGGIANI, V. La “rule of law backsliding” como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, 2019; LEVITSKI, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Sustentando que também no Brasil há um “processo contínuo de degradação institucional”, cf.: AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

23 FOA, R. E.; MOUNK, Y. The signs of deconsolidation. *Journal of democracy*, v. 28, n. 1, 2017.

24 SCHEPPELE, K. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). Background paper: Wright Lecture, University of Toronto, 2. nov., 2016.

25 Muitos desses órgãos são integrados por servidores vinculados a “carreiras de Estado”. De acordo com o art. 247 da Constituição Federal, “as leis previstas no inciso III do § 1.º do art. 41 e no § 7.º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”.

26 Considere-se, por exemplo, o que disse Bolsonaro a propósito dos direitos da trabalhadora gestante: “Eu tenho pena do empresário no Brasil, porque é uma desgraça você ser patrão no nosso país, com tantos direitos trabalhistas. Entre um homem e uma mulher jovem, o que o empresário pensa? ‘Poxa, essa mulher tá com aliança no dedo, daqui a pouco engravida, seis meses de licença-maternidade...’ Bonito pra c..., pra c...! Quem que vai pagar a conta? O empregador. No final, ele abate no INSS, mas quebrou o ritmo de trabalho. Quando ela voltar, vai ter mais um mês de férias, ou seja, ela trabalhou cinco meses em um ano”. (*Zero Hora*, 10 dez. 2014).

em conformidade com as leis econômicas naturais e proteger as empresas das pressões sociais.

Na história das ideias políticas, a conjugação de autoritarismo político e liberalismo econômico tem como precedente o liberalismo autoritário do início do século XX, defendido por Carl Schmitt, a partir de sua rejeição ao constitucionalismo de Weimar.<sup>27</sup> O modelo era apresentado como reação ao Estado social, que haveria deixado de ser “neutro” em relação à atividade econômica, atuando para proteger trabalhadores e para atenuar o rigor dos ciclos econômicos.<sup>28</sup> Schmitt o denominava “Estado total”, o qual, ao mesmo tempo que ampliava suas esferas de atuação, sofria múltiplas pressões, advindas dos distintos setores da vida econômica e social. A República de Weimar seria um Estado desse tipo – um “Estado total quantitativo”.

Como alternativa a esse modelo, Schmitt propunha que o Estado alemão se convertesse em um “Estado total qualitativo”: autoritário na esfera política, mas restrito quanto a sua esfera de atuação; forte, mas fiador da liberdade econômica.<sup>29</sup> Apenas esse Estado forte poderia se retirar da economia e operar a “despolitização” das esferas não estatais. Como o modelo conjugava autoritarismo político e “economia livre”, H. Heller, seu principal crítico, o denominou de “liberalismo autoritário”.<sup>30</sup>

A conjugação de autoritarismo com liberalismo econômico não é estranha tampouco à história latino-americana: ideias

27 Cf.: Schmitt, C., 2007a, p. 105 ss.; 2007b, p. 61 ss.; 1998.

28 A Constituição de Weimar adotou esse modelo de Estado. O texto se dividia em duas partes: na Parte I, estruturava o Estado alemão, disciplinando a relação entre os entes federativos (Capítulo I) e entre os poderes do Estado (Capítulos II-VII); na Parte II, estabelecia o catálogo de direitos fundamentais. Deste último, constavam tanto direitos individuais, de origem liberal, quanto direitos sociais. Além disso, determinava que a economia deveria ser “organizada sobre os princípios da justiça”, com o propósito de realizar a “dignidade para todos” (art. 151); instituiu a função social da propriedade, utilizando a expressão canônica “a propriedade obriga” (art. 153); e estabelecia direitos trabalhistas (arts. 157-165) e previdenciários (art. 161).

29 Cf.: Bercovici, G., 2004. p. 93 ss.; Wilkinson, M. A., 2018; Kaynar, A. K., 2020; Jayasuriya, K., 2000.

30 Heller, H., 2015 (a primeira versão foi publicada em 1933). O termo tem sido empregado hoje para criticar as dimensões tecnocrática e aristocrática da União Europeia, que impõe medidas de austeridade a despeito da deliberação democrática que possa ter lugar em âmbito nacional. (Wilkinson, M. A., 2013; Bonefeld, W., 2017). Entre nós, Valim sustenta que o “estado de exceção” é a “forma jurídica do neoliberalismo”: a normatividade inerente ao estado democrático de direito seria suspensa para fazer prevalecer os interesses do mercado. (Valim, R., 2017).

neoliberais, desenvolvidas na Escola de Chicago, foram aplicadas no Chile, sob a ditadura de Pinochet. Aquele governo cortou em 27% os gastos públicos; reduziu as tarifas de importação, abrindo o mercado a produtos industrializados estrangeiros; demitiu milhares de servidores públicos; privatizou mais de 400 empresas; devolveu aos antigos proprietários cerca de 30% das terras que haviam sido objeto de reforma agrária; o trabalho foi desregulamentado, com a revogação de grande parte da legislação trabalhista; a saúde foi entregue à iniciativa privada, assim como a previdência social. Naquele contexto, sem reprimir violentamente opositores, tal como o fez, não teria sido possível implementar um programa tão radical, que implicava a revogação de tantos direitos.

O assédio institucional que hoje se verifica no setor público é uma das dimensões desse projeto. O fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar 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 formuladas sob a égide da CF-1988; e iii) desqualificar os próprios servidores públicos. O assédio institucional de natureza organizacional se caracteriza não só por manifestações públicas ofensivas aos servidores, mas também por imposições normativas e práticas administrativas, conduzidas (direta ou indiretamente) por dirigentes e gestores públicos situados em posições hierárquicas superiores.

Neste sentido, a Nota Técnica n. 1556 está inserida no contexto de recrudescimento da prática do assédio institucional no setor público brasileiro. O propósito é fazer com que os servidores percam sua independência e se submetam acriticamente à orientação do líder político.

Concomitantemente à normatização, produzem-se ‘dossiês’ contra servidores públicos que têm se manifestado contra o fascismo. A prática demanda a pronta atuação dos órgãos de controle. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do

Recurso Especial 1.286.466/RS, já decidiu que a prática de assédio moral é ato de improbidade administrativa:

*“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. II DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDUTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. II da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. II da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho — sarcasmo, crítica, zombaria e trote —, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. II, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido.”*

Aos servidores, como a todos os cidadãos, é assegurado o pleno exercício do direito de crítica e de manifestação. Como sintetizou o Ministro Celso de Mello, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.451, em 21 de junho de 2018:

*“Não há pessoas nem sociedades livres sem liberdade de expressão, de comunicação, de informação e de criação artística, mostrando-se inaceitável qualquer deliberação estatal, cuja execução importe em controle do pensamento crítico, com o*



*consequente comprometimento da ordem democrática”.*

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas razões acima expostas, é possível apresentar as seguintes proposições objetivas:

- i) A interpretação do dever de lealdade veiculada por meio da Nota Técnica n. 1556 é incompatível com a Constituição Federal por violar a liberdade de expressão e os princípios republicano, da impessoalidade da administração e do pluralismo político; e
- ii) A imposição de penas disciplinares a servidores públicos com base na referida interpretação é ato de improbidade administrativa, apto a ser reprimido pelo Judiciário e pelos órgãos de controle.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo**, v. 265, p. 13-23, 2014.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BENHABIB, Seyla et al. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: **Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political**. Princeton University Press, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**. Azougue Editorial, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOHMAN, James. The Coming of Age of Deliberative Democracy. **The Journal of Political Philosophy**, v. 6, p. 4, 1998.

BONEFELD, Werner. Authoritarian liberalism: From Schmitt via ordoliberalism to the Euro. **Critical sociology**, v. 43, n. 4-5, p. 747-761, 2017.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990.

CHEQUER, Cláudio Márcio de Carvalho. **A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial *prima facie*: (análise crítica e proposta de revisão do padrão jurisprudencial brasileiro)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHEVALLIER, Jacques. Les autorités administratives indépendantes. **In: Encyclopaedia Universalis**, 1989.

COWEN, Tyler. Could Fascism Come to America? **In: SUNSTEIN, Cass. Can It Happen here? Authoritarianism in America**, p. 37-56, 2018.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 227, p. 131-150, 2002.

ESTLUND, David. Beyond fairness and deliberation: The epistemic dimension of democratic authority. **Deliberative democracy: Essays on reason and politics**. In: BOHMAN, James; REHG, William (Ed.). **Deliberative democracy: Essays on reason and politics**. MIT press, 1997.

FAGGIANI, Valentina. La "rule of law backsliding" como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE. **Revista Española de Derecho Europeo**, n. 71, p. 57-100, 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 84, p. 65-94, 2011.

FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The signs of deconsolidation. **Journal of democracy**, v. 28, n. 1, p. 5-15, 2017.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Democracy and Disagreement. **Cambridge, Mass.; London: The Belknap Press of Harvard University Press**, 1996.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. trad. **Flávio Beno Siebeneichler**, v. 2, 1997.

HELLER, Hermann. Authoritarian liberalism. **European Law Journal**, v. 21, 2015.

JAYASURIYA, Kanishka. Authoritarian liberalism, governance and the emergence of the regulatory state in post-crisis East Asia, 2000. In: **BEESON, Mark et al. (eds.). Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis**. Routledge, 2000.

KATYAL, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within. **The Yale Law Journal**, v. 115, n. 9, 2006.

KAYNAR, Ayşegül Kars. Hermann Heller on Authoritarian Liberalism and the Form of Democratic State. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, v. 75, n. 1, p. 315-334, 2020.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KLITGAARD, Robert. International cooperation against corruption. **Finance & Development**, v. 35, n. 001, 1998.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.

LIST, Christian; GOODIN, Robert E. Epistemic democracy: Generalizing the Condorcet jury theorem. **Journal of political philosophy**, v. 9, n. 3, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Cristiana de Santis Mendes de et al. O revigoreamento do poder legislativo: uma agenda para o século XXI. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011.

MOREIRA, Vital. **Administração autónoma e associações públicas**. 1997.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.  
ROCHA, Marta Mendes da. Representação, deliberação e estudos legislativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, p. 121-137, 2010.

SCHEPPELE, Kim Lane. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). **Background Paper: Wright Lecture, University of Toronto**, 2016.

SCHMITT, Carl. Strong state and sound economy. **Reprinted in CRISTI, R. Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism: Strong State, Free Economy**. Cardiff: University of Wales Press, v. 7, 1998.

\_\_\_\_\_. **Legalidade e legitimidade**. Editora del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_. **O guardião da Constituição**. Editora del Rey, 2007.

SOUSA FILHO, Ademar Borges de. O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil: grau de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TELLES, Carlos André Coutinho. **O princípio da deliberação suficiente no processo penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2019.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. Editora Contracorrente, 2017.

WALDNER, David; LUST, Ellen. Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. **Annual Review of Political Science**, v. 21, n.1, p. 93-113, 2018.

WALTERS, Daniel. Litigation-Fostered Bureaucratic Autonomy: Administrative Law Against Political Control. **Journal of Law and Politics**, v. 28, 2013.

WILKINSON, Michael A. Authoritarian Liberalism: The Conjunction Behind the Crisis Forthcoming. In: NANOPOULOS, Eva; VERGIS, Fotis. **The Crisis Behind the Eurocrisis: The Eurocrisis as a Multidimensional Systemic Failure of the EU**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.



# CAPÍTULO 8

---

## ASSÉDIO INSTITUCIONAL CONTRA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO.<sup>1</sup>

João Marcos Fonseca de Melo;  
Juliana Britto;  
Aila Cosme

### RESUMO:

Atualmente, no Brasil, um dos processos incrementais oriundos das raízes autoritárias utilizado é o assédio institucional, fenômeno que deixou de ser esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar patológico, cuja prática intencional busca, simultaneamente: i) desorganizar a atuação estatal para reorientá-la no sentido de propiciar o clientelismo, o apadrinhamento e o personalismo ao sabor da dominância no poder; ii) deslegitimar políticas públicas sob a égide da Constituição Federal de 1988; e iii) finalmente, mas não menos importante, desqualificar e negatizar os próprios servidores públicos, sobretudo os estatutários, sob guarida do RJU criado também na CF-1988.

Isto posto, este capítulo tratará, portanto, do assédio institucional contra a liberdade de expressão, no âmbito federal, por meio de estudo de casos específicos, sob uma perspectiva jurídico-constitucional. Em conclusão, afirma-se que manifestações de despreço, ainda que feitas publicamente, somente serão ilícitas sob o ponto de vista disciplinar se envolverem temas diretamente correlacionados às atribuições funcionais do autor da crítica ou se veicularem inverdades. Decerto, o artigo 117, inciso V, da

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem comentários e sugestões de Cláudio Pereira de Souza Neto e José Celso Cardoso Jr.

Lei nº. 8.112/90, não pode servir de instrumento para imunizar autoridades públicas de críticas por parte ou todos os servidores públicos federais.

Por outro lado, a manifestação pública de servidores/pesquisadores é fundamental para a preservação da democracia viva e militante, especialmente em se tratando de trabalhos que envolvem aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.



# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	345
2. A REALIDADE VIVIDA ATUALMENTE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS: CENSURA E AUTOCENSURA NAS TAREFAS DIÁRIAS	348
3. DA INTERPRETAÇÃO DOS DEVERES E PROIBIÇÕES DIRECIONADAS AOS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO	351
4. DO PLURALISMO, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO	373
5. DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL	380
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	383
REFERÊNCIAS	384

## 1. INTRODUÇÃO

Na crise da democracia, o que se percebe é que os elementos autoritários vão pouco a pouco criando raízes, e essas raízes vão se alastrando pelas bases das instituições democráticas, por períodos de duração variável,<sup>2</sup> fazendo surgir processos incrementais de erosão da democracia. Não há ruptura ou

<sup>2</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, pág.28.

colapso, e cada vez menos se vê golpes de Estado tais quais os que aconteceram no século XX, mas sim “*desconsolidação*”, de nítido caráter híbrido, surgindo daí novos regimes que estão sendo descritos como “*democraduras*” (*democratorship*).<sup>3</sup>

Atualmente, no Brasil, um dos processos incrementais oriundos das raízes autoritárias utilizado é o assédio institucional, fenômeno que deixou de ser esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar patológico, cuja prática intencional busca, simultaneamente: i) desorganizar a atuação estatal para reorientá-la no sentido de propiciar o clientelismo, o apadrinhamento e o personalismo ao sabor da dominância no poder; ii) deslegitimar políticas públicas sob a égide da Constituição Federal de 1988; e iii) finalmente, mas não menos importante, desqualificar e negatizar os próprios servidores públicos, sobretudo os estatutários, sob guarida do RJU criado também na CF-1988.<sup>4</sup>

Para tanto, o *assédio institucional* utiliza-se de imposições normativas e práticas contrárias à Constituição Federal, sendo conduzido, direta ou indiretamente, por gestores e dirigentes situados em posições hierárquicas superiores, além de se caracterizar por manifestações ofensivas aos servidores, realçando a espécie moral do assédio.

O controle governamental, introduzido pela prática assediosa, se particulariza, dentre outras formas de manifestação, nas investidas contra a liberdade de expressão, pois, por meio de atos administrativos/normativos, busca limitá-la, condicioná-la ou até mesmo aboli-la caso a expressão praticada pelo servidor público – no ambiente físico ou no universo virtual – seja contrária aos anseios governamentais.

De fato, nessa quadra histórica, o que se vê cada vez mais é a disseminação de atos autocráticos em instituições de Estado, com

3 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. CARDOSO JR., José Celso. COELHO, Fernando. *Cadernos da Reforma Administrativa. Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: Nota Técnica n. 1556 da CGU e Assédio Institucional*. Fonacate. Lançamento do caderno em 27.08.2020. [file:///Users/imac/Downloads/Cadernos%20Reforma%20Administrativa%208%20\(V3\).pdf](file:///Users/imac/Downloads/Cadernos%20Reforma%20Administrativa%208%20(V3).pdf)

4 CARDOSO JR. José Célsio. *Assédio institucional: o que é? Como enfrentar?* Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, Associação dos Funcionários do Ipea. -- Brasília: Andeps; Afipea, 2020, pág. 9.

intuito claro de instaurar a tutela do gestor sobre as intervenções públicas e o pleno exercício do mister funcional dos servidores públicos federais. Um exemplo disso foi observado recentemente no Ipea, por meio de ato administrativo que dispõe sobre um pretense direito de propriedade da instituição sobre os estudos e as pesquisas realizadas por seus servidores, ditando assim os trabalhos que poderão ser publicados, quando e como o serão. Neste exemplo, tal normativa pretende criar/instaurar uma espécie de poder curador/tutelar sobre toda a produção técnica elaborada pelos pesquisadores da instituição, e caso haja inobservância das rotinas de aprovação e divulgação dos estudos, segundo os ditames da presidência do órgão, os servidores poderão, no plano de sua conduta individual, ser enquadrados por descumprimento de dever ético e, eventualmente, até sofrerem sanções por infração disciplinar.

Essa atitude ramificada é um reflexo do que está sendo implantado como posicionamento geral pelo Governo Bolsonaro, quando se observa que a própria Controladoria Geral da União (CGU), por meio da edição da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG/CGU, trouxe nova interpretação aos artigos 116 e 117 da Lei n. 8.112/92. De acordo com esta, ela veio impor restrições ainda mais gravosas a direitos fundamentais dos servidores públicos, que perdem o direito de emitirem opiniões contrárias ao entendimento de suas chefias, até mesmo quando isso se dá fora do espaço e horário de trabalho, ou por meio de suas manifestações em redes sociais.

Isto posto, este capítulo tratará, portanto, do assédio institucional contra a liberdade de expressão, no âmbito federal, por meio de estudo de casos específicos, sob uma perspectiva jurídico-constitucional.

## 2. A REALIDADE VIVIDA ATUALMENTE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS: CENSURA E AUTOCENSURA NAS TAREFAS DIÁRIAS

Fazem-se cada vez mais notáveis casos de cerceamento do direito à liberdade de expressão e manifestação do pensamento de servidores públicos. Cite-se exemplo que repercutiu nacionalmente, no âmbito da Universidade Federal de Pelotas – UFPel, no qual foi celebrado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com professores, que foram impelidos a se comprometerem à não realizarem manifestações de despreço à Presidência da República no “local de trabalho”, pelo prazo de dois anos, isto é, apenas enquanto durasse o atual mandato presidencial! Os extratos do TAC foram publicados no Diário Oficial da União em 02.03.2021.<sup>5</sup>

No Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2018, com o intuito de respeitar as limitações impostas pela legislação à atuação dos entes públicos e respectivos agentes públicos durante o período eleitoral, expediu-se a Portaria n.º 225/2018, cujo objetivo era fixar orientações para atividades de comunicação do órgão naquele período. Nela, a Assessoria de Imprensa e Comunicação (Ascom) do Ipea foi designada como responsável pelo controle das entrevistas jornalísticas dos servidores/pesquisadores, de modo a disciplinar as publicações e as inserções dos seus funcionários na mídia. Entrevistas e matérias citando trabalhos e posições dos servidores, naquele período eleitoral, deveriam passar antes pelo crivo da Ascom, que no Ipea é uma instância diretamente subordinada à presidência do órgão.<sup>6</sup> Importante notar que, a

5 Processo Administrativo n. 00190.100589/2021-98, cujos extratos do termo de ajustamento de conduta têm a seguinte redação: “Descrição do Fato: Proferir manifestação desrespeitosa e de despreço direcionada ao Presidente da República, quando se pronunciava como Reitor/Professor da Universidade Federal de Pelotas – UFPel, durante transmissão ao vivo de Live nos canais oficiais do Youtube e do Facebook da Instituição, no dia 07.01.2021, que se configura como ‘local de trabalho’ por seu um meio digital de comunicação online disponibilizado pela Universidade (art. 117, V, da Lei n.º 8.112/1990.”

6 “Art. 3º As ações de comunicação do IPEA têm por objetivo disseminar o conhecimento produzido pela instituição, sendo pautadas pelo caráter informativo, educativo e de orientação social.

**Parágrafo único.** *As ações de comunicação do IPEA têm natureza institucional<sup>1</sup>, vedado o*

despeito da necessidade de regulamentação desse tipo durante o período eleitoral, tal normativa não foi posteriormente revogada, seguindo, portanto, em vigência formal desde então.

Não satisfeito com essa auto atribuição de curador das pesquisas/trabalhos dos servidores/pesquisadores do Ipea, o Presidente do instituto, no dia 05 de março de 2021, surpreendeu a todos com a expedição do Ofício Circular interno (01/2021)<sup>7</sup> que busca “disciplinar” a divulgação externa da produção técnica (composta basicamente por estudos e pesquisas aplicadas), por parte de seus pesquisadores e colaboradores. Diz o Ofício que “estudos e pesquisas são direitos patrimoniais do Ipea, a quem cabe definir o momento e a forma de divulgação”. Em anexo ao Ofício, foi encaminhado, por e-mail assinado pelo próprio Presidente do Ipea e dirigido individualmente a cada servidor, o Manual de Conduta do Agente Público, para reforçar a mensagem de que

---

uso para o fim de promoção pessoal de autoridades, servidores ou particulares.”

**Art. 4º** A comunicação institucional é realizada diretamente pela Assessoria de Imprensa e Comunicação – ASCOM, ou sob sua coordenação e orientação técnica.

§ 1º A orientação técnica a ser exercida pela Assessoria de Imprensa e Comunicação tem por objetivo qualificar a comunicação e definir a melhor estratégia de divulgação dos trabalhos produzidos pela instituição, de forma a criar canais permanentes e sólidos de relacionamento com a imprensa.

§ 2º Os agentes públicos do IPEA, quando se relacionarem com os órgãos de imprensa na condição de servidores ou colaboradores, devem fazê-lo mediante intermediação e orientação da Assessoria de Imprensa e Comunicação.

§ 3º Quando, por força das circunstâncias, não seja possível a prévia orientação técnica da Assessoria de Imprensa e Comunicação no relacionamento com a imprensa, os agentes públicos deverão cuidar para que opiniões pessoais não sejam expressas como manifestação institucional.

§ 4º Ao emitir opinião sobre temas relativos à missão estatutária do IPEA sem orientação técnica da Assessoria de Imprensa e Comunicação, o servidor ou colaborador deve fazer expressa ressalva quanto ao caráter estritamente pessoal da manifestação.

<sup>7</sup> Texto do Ofício: **Considerando a necessidade de serem observadas disposições legais e regulamentares a respeito da produção e divulgação da produção intelectual da instituição, especialmente os protocolos de tramitação e aprovação de estudos e pesquisas antes de sua divulgação externa, bem como a necessidade de intermediação da Assessoria de Comunicação, previamente à interação com os órgãos de imprensa; Considerando que os estudos e pesquisas são direito patrimonial do Ipea, a quem cabe definir o momento e a forma de divulgação;**

Considerando que a inobservância das rotinas de aprovação e divulgação de estudos fragiliza a imagem externa da Instituição e, no plano da conduta individual do servidor, pode configurar descumprimento de dever ético e, eventualmente, até infração disciplinar;

1. Solicito seja dada ciência a todos os técnicos que a divulgação de estudos e pesquisas somente pode ocorrer após sua conclusão e aprovação definitiva, devendo serem seguidas normas, protocolos e rotinas internas, inclusive quanto à interação com os órgãos de imprensa.

2. Encaminha-se, por oportuno, o Manual de Conduta do Agente Público recentemente publicado (SEI n. 0372807), a fim de também ser levado ao conhecimento dos servidores.

a inobservância do acima mencionado poderia caracterizar “descumprimento de dever ético e, eventualmente, até infração disciplinar”.

É nesse contexto de insistentes violações do direito à liberdade de expressão e livre manifestação do pensamento de servidores do Ipea que se soma a edição da NT nº 1556/2020/CGUNE/CRG, da CGU, impondo restrições ainda mais gravosas a direitos fundamentais desses e demais servidores, que perdem o direito de emitirem opiniões contrárias ao entendimento da instituição em que trabalham, inclusive através de manifestações pessoais em suas redes sociais.

Consoante informado na ADI n. 6.744, a própria CGU reconhece que houve um aumento exponencial dos procedimentos disciplinares instaurados com base em supostas manifestações de desprezo nas repartições públicas. Segundo consta dos autos, desde a edição da Nota Técnica n. 1.556/2020, mais de 150 processos de responsabilização disciplinar foram instaurados para apurar supostas ofensas ao artigo 117, V, da Lei nº. 8.112/1990.

Tem-se, pois, um cenário de imposição de mordidas aos servidores públicos federais, que, defronte a palpável possibilidade de serem punidos administrativamente por manifestar críticas, passam a conduzir seus comportamentos pautados pelo medo e intimidação, impedidos de usufruírem integralmente de seu direito fundamental à liberdade de expressão e de livre manifestação do pensamento.

Diante de tais medidas, a direção do Sindicato dos Servidores das Justiças Federais no Estado do Rio de Janeiro (SISEJUFE-RJ) chamou atenção para o caráter intimidatório da Nota Técnica emitida pela CGU, afirmando que “tal posicionamento tem visivelmente como único objetivo, o de intimidar o servidor, atitude que é incompatível com o Estado de direito”.<sup>8</sup>

A Nota Técnica n. 1.556/2020 também foi alvo de manifestação de repúdio pela Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), a qual ressaltou que “a livre expressão do pensamento

8 Disponível em: <https://sisejufe.org.br/noticias/63781/>.

é garantida pela Constituição, lei máxima deste País, e que os servidores públicos não abrem mão desse direito quando são aprovados em concurso público”.<sup>9</sup>

Tal orientação disciplinar causa o pernicioso efeito de desencorajar o agente público a expor publicamente suas críticas à atuação do órgão e, até mesmo, possíveis denúncias quanto a irregularidades no trato da coisa pública, em frontal violação dos princípios da transparência e da publicidade, que devem reger a Administração Pública.

De igual modo, as medidas acabam por fomentar manifestações anônimas ou sob pseudônimos de servidores, sobretudo diante do atual cenário de gradual retomada de atividades presenciais, em que os ambientes virtuais figuram como o grande meio de interações sociais e profissionais, enquanto reduto de expressão e diálogo de ideias. Gerou-se, conseqüentemente, a necessidade da preservação de uma esfera individual do cidadão para o exercício do seu direito à livre expressão neste ambiente, independentemente de sua ocupação funcional.

### 3. DA INTERPRETAÇÃO DOS DEVERES E PROIBIÇÕES DIRECIONADAS AOS SERVIDORES PÚBLICOS À LUZ DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A Lei Federal nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, exige dos agentes públicos comportamentos republicanos. Para os objetivos desta ação, merecem atenção o artigo 116, inciso II, e o artigo 117, inciso V, da referida Lei. De acordo com esses dispositivos legais, o servidor tem o dever de ser leal às instituições a que servir, bem como de se abster de promover manifestações de apreço ou desapreço no recinto da repartição:

*“Art. 116 São deveres do servidor:*

*II – Ser leal às instituições a que servir;*

9

Disponível em: <https://fenapef.org.br/nota-a-imprensa-30-07-2020>.

*Art. II7 Ao servidor é proibido:  
V – Promover manifestação de apreço ou desapeço no  
recinto da repartição.”*

Em princípio, são exigências compatíveis com a posição ocupada pelos servidores públicos no arranjo institucional brasileiro, visto que tais agentes estatais estão vinculados tanto ao interesse público primário, quanto ao interesse público secundário, porquanto atuam em função do bem comum, mas também estão submetidos às determinações legítimas da pessoa jurídica estatal.<sup>10</sup>

Natural, portanto, que as condutas e manifestações públicas dos servidores estejam atreladas a limites mais rigorosos do que aqueles aos quais se sujeitam os cidadãos em geral. Evidente que não fere o direito à liberdade de expressão dos servidores exigir que suas manifestações sejam moralmente aceitáveis, não prejudiquem os órgãos e entidades a que estão vinculados nem o ambiente de trabalho onde desempenham suas atribuições.

Ocorre que, conforme já citado, tornam-se cada vez mais notórios os casos de cerceamento do direito à liberdade de expressão e livre manifestação do pensamento de servidores públicos, desde 2016, mas sobretudo desde 2019. Como já foi publicamente reconhecido diversas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, o país passa por um momento de grave ataque ao regular funcionamento das instituições e, como não poderia deixar de ser, há sérias consequências ao sistema de direitos fundamentais. Em um cenário de crise democrática, o direito à liberdade de expressão sempre figura entre os principais alvos dos governos que não lidam bem com a crítica e com a pluralidade de ideias.

<sup>10</sup> Sobre a distinção entre interesse público primário e secundário (estatal) na doutrina, vale sempre conferir as lições de Renato Alessi. (Sistema Istituzionale del diritto amministrativo italian. Milão: Guiffre, 1960, p. 197. De acordo com Luís Roberto Barroso, a distinção entre interesses públicos primários e secundários não é estranha à ordem jurídica brasileira: “É dela que decorre, por exemplo, a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. À primeira cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário.” O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesses públicos versus Interesse Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, prefácio)



Não é por outra razão que a liberdade de expressão assumiu uma posição de grande destaque na Constituição Federal de 1988, especialmente em razão de um período autoritário vivido. *“As múltiplas e até redundantes disposições sobre o tema no texto constitucional são, em grande medida, respostas ao trauma do período autoritário, tendo sido gestadas como parte do processo de redemocratização do Brasil, de modo a garantir a não repetição da censura característica da ditadura militar”*<sup>11</sup>.

Sob o pretexto de que era necessário adequar a interpretação dos referidos preceitos legais à evolução dos meios de comunicação, a CGU, antes reconhecida como importante órgão de controle interno para o combate à corrupção, desviou-se de seu papel institucional ao editar a Nota Técnica n. 1.556/2020 e dar sequência a inequívocas práticas administrativas inconstitucionais. Nesse contexto é que os artigos 116 e 117 da Lei nº. 8.112/1990 deixaram de atuar enquanto balizadores legítimos de manifestações públicas de agentes estatais, e passaram a ser utilizados como ferramentas de abuso e de imposição de censura prévia aos servidores públicos.

É evidente que as exigências comportamentais às quais os servidores públicos estão vinculados devem ser analisadas à luz do atual contexto de relações virtuais de trabalho. Se parte considerável das atividades profissionais vem sendo realizada fora dos limites físicos das repartições públicas, nos ambientes virtuais, natural que determinadas premissas devam ser adequadas a essa nova realidade. Legítimo, portanto, o objetivo de regulamentação de condutas dos agentes estatais nos meios digitais. Ocorre, no entanto, que não é esse o caso aqui em tela.

Isso porque a Controladoria Geral da União não se limitou a adequar os deveres funcionais dos servidores públicos; na verdade, a Nota Técnica n. 1.556/2020 se faz inegável instrumento de restrição da liberdade de expressão dos servidores, sobretudo no que tange à divulgação e circulação de manifestações políticas. Vale citar os seguintes trechos da referida Nota Técnica:

---

<sup>11</sup> OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pág. 39.

#### “I. ASSUNTO

*1.1 Responsabilização Disciplinar. Necessidade de interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II, e 117, inciso V), frente à evolução dos meios de comunicação.*

(...)

#### 3. SUMÁRIO EXECUTIVO

*3.1. Trata-se de manifestação interpretativa desta CGUNE quanto ao alcance e conteúdo dos arts. 116, inciso II, e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990, visando, especialmente, promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios de comunicação digitais online.*

(...)

#### 4. ANÁLISE

(...)

*4.36. Sabe-se que a coordenação da execução administrativa federal no país é realizada a partir dos desígnios de autoridades superiores, visando concretizar a política governamental, por meio de um plano de governo. No entanto, para que a máquina administrativa funcione de forma harmônica, com a manutenção da higidez da Administração, exige-se, além das vontades dos administradores, a unificação de propósitos e entendimentos de seus servidores (e não de convicções, que são de foro íntimo), de modo a permitir o bom funcionamento dos serviços públicos e, de forma mais ampla, a fiel consecução das metas estabelecidas.*

(...)

*4.42. A divulgação em mídia social de manifestações de indignação com superiores ou colegas de trabalho ou de opiniões contrárias aos entendimentos da casa pelo servidor são exemplos de condutas que não se identificam com a consecução dos seus deveres legais, nem com a eficiência do seu*

*trabalho. Em verdade, as referidas condutas vão de encontro ao dever subjetivo de lealdade prescrito no inciso II, do artigo II6, cabendo, nesse sentido, a correspondente responsabilização, caso efetivadas.*

(...)

*4.53. Enfim, de um modo geral, pode-se inferir que as condutas de servidores na esfera privada, que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade da sua instituição a que servem, caracterizam o descumprimento do dever de lealdade expresso no art. II6, II, da Lei nº 8.112/90, resultando na conseqüente **responsabilização administrativa**. Dentre estas possíveis condutas com efeitos negativos figura a **manifestação imprópria** do servidor por meios de **canais de comunicação online** ou **redes de comunicação internas**, caracterizando-se como ato de deslealdade à instituição.*

(...)

*4.69. Neste cenário, hodiernamente, não há como se admitir que o “recinto da repartição” esteja delimitado exclusivamente aos limites físicos das dependências órgão. Exige-se, pois, uma percepção de que a nova concepção de espaço de trabalho transite entre o físico e o virtual. Na verdade, o trabalho remoto deu nova caracterização aos espaços de execução de atividades públicas, apresentando, com essa transmutação, um novo ambiente virtual e dinâmico a exigir novas interpretações, alterações ou inovações normativas, visando um efetivo sistema de regulação e controle.*

*4.70. Por estas razões, **deve-se admitir a ampliação do conceito de “recinto da repartição” para além do seu espaço físico**, devendo se estender aos **ambientes virtuais externos** onde se verifique a **produção de atividade administrativa** ou de **assuntos relacionados à atividade ou à função do servidor**.*

*4.71. Como reflexo deste novo conceito no campo disciplinar, expõe-se a justa adequação do inciso II, do artigo II6, às **condutas irregulares de servidores públicos executadas por meio de ambientes virtuais**.*

(...)

4.75. *Dessa maneira, entende-se que a identificação de cargo, órgão, ou local de trabalho de servidor, no corpo das **manifestações por ele divulgadas nas mídias sociais**, pode vir a se apresentar como um **descumprimento de dever ou proibição – como o dever de lealdade** – ou mesmo de norma interna. Com efeito, a caracterização do ilícito exige a avaliação do conteúdo propagado, com vistas a identificar opiniões, entendimentos ou informações no seu bojo que possam trazer consequências negativas à imagem e credibilidade de seu órgão ou seu corpo de servidores.*

(...)

## 5. CONCLUSÃO

5.1 *Diante de todo o exposto, consolidam-se os seguintes entendimentos:*

*a) a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de **manifestações críticas** ao órgão ao qual pertença, em **veículos de comunicação virtuais**, são condutas passíveis de apuração disciplinar;*

*b) as **condutas** de servidores que **tragam repercussão negativa** à imagem e credibilidade de sua instituição, na forma da alínea anterior, caracterizam o descumprimento do dever de lealdade expresso no art. 116, II, da Lei nº 8.112/90;*

*c) as responsabilidades estatutárias e éticas impostas ao servidor público atuam como circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados, permitindo a sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares praticadas na esfera privada, desde que estas estejam relacionadas às atribuições do cargo em que se encontre;*

*d) a solução de conflitos de entendimento e interesses que extrapolam a esfera comum dos debates de ordem interna deve, ordinariamente, ocorrer no âmbito do próprio órgão de lotação do servidor, por meio dos canais internos competentes;*

*e) as instituições públicas podem ser sujeitos passivos de atos de despreço por parte de servidor, na forma do art. 117, V, da*

*Lei nº 8.112/90;*

*f) o conceito de “recinto da repartição”, inserto no art. 117, V, da Lei nº 8.112/90, deve ser interpretado de forma a reconhecer que o local de trabalho do servidor não se limita ao espaço físico da repartição pública, podendo estender-se a quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais;*

*g) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais, por si só, não é motivo de responsabilização disciplinar, exigindo, além da efetiva divulgação do conteúdo, a **verificação de impropriedades no teor das manifestações expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à imagem ou credibilidade de sua instituição ou em relação aos demais servidores da casa;***

*h) cabe exclusivamente às autoridades superiores do órgão, às suas secretarias de comunicação, aos servidores devidamente autorizados, ou outros canais oficiais de interação externa, a comunicação com terceiros em nome da entidade para divulgação de informações internas ou entendimentos da instituição.”*

Depreende-se das supracitadas passagens que a CGU não se limitou à releitura do conceito de repartição pública, veiculando verdadeira censura prévia ao direito de manifestação crítica dos servidores públicos federais. Ao passo que formulou que o conceito de repartição pública não se limita ao ambiente físico, ela obstruiu, de modo manifestamente ilegítimo, o direito à livre expressão dos servidores.

Vejamos, a exemplo, o item “a” da conclusão e a tentativa de dar igual tratamento jurídico à impossibilidade de divulgação de assuntos internos e à proibição de manifestações críticas aos órgãos e às entidades a que estão vinculados – por meio de quaisquer “veículos de comunicação virtuais” –, ainda que inexista qualquer discussão *interna corporis*.

Ora, a distinção entre uma e outra restrição salta aos olhos. É natural que o servidor não tenha o direito de expor – em mídias

sociais, por exemplo – controvérsias administrativas às quais tem acesso em razão do cargo e cuja publicidade atente contra o interesse público. Essa, de fato, se trata de conduta passível de apuração disciplinar.<sup>12</sup>

De outra sorte, tolher manifestações negativas a órgão ou entidade à qual pertence o servidor consubstancia grave violação ao sistema de direitos fundamentais. Nesse passo, ponto de extrema relevância ao debate é o fato de que a ligação umbilical entre a democracia e a liberdade de expressão dá conta da ressaltada proteção a esta liberdade na tessitura constitucional, com vistas a viabilizar sempre espaços públicos dinâmicos, em que “os temas de interesse social possam ser debatidos com amplitude e liberdade pela população.”<sup>13</sup> Em outras palavras: “o autogoverno democrático pressupõe a possibilidade de os cidadãos tomarem decisões que afetem a sua vida em geral e de terem acesso a uma multiplicidade de manifestações, como as artísticas, literárias, religiosas e científicas, que lhe permitam desenvolver-se na vida pública”.<sup>14</sup>

Ressalta daí que a liberdade de expressão, além de ser protegida em favor do emissor das manifestações, também é assegurada em favor dos receptores e do público em geral. Todos nós queremos participar da arena deliberativa, ter acesso a opiniões e informações e expressar pensamentos.

Note-se que a Nota Técnica da CGU chega a sugerir, no item 4.36, que os servidores públicos devem uniformizar seus propósitos e entendimentos, para permitir a consecução das metas estabelecidas em planos de governo, veja-se (grifou-se):

*“4.36. Sabe-se que a coordenação da execução administrativa federal no país é realizada a partir dos desígnios de autoridades superiores, visando concretizar a política governamental, por meio de um plano de governo. No entanto, para que a máquina administrativa funcione de forma harmônica, com a*

12 O art. 116, inciso VIII, da Lei n. 8.112/90 expressamente impõe ao servidor o dever de guardar sigilo sobre assuntos da repartição.

13 In. Petição inicial da ADI Showmício, parágrafo 15.

14 OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pág.

*manutenção da higidez da Administração, exige-se, além das vontades dos administradores, a unificação de propósitos e entendimentos de seus servidores (e não de convicções, que são de foro íntimo), de modo a permitir o bom funcionamento dos serviços públicos e, de forma mais ampla, a fiel consecução das metas estabelecidas.” (q.n.)*

A prevalecer o entendimento da CGU, qualquer servidor do IBAMA, por exemplo, estaria impedido de tecer críticas ao notório desmonte das políticas ambientais que o país vivencia nos últimos anos. Na mesma linha, médicos de hospitais públicos deveriam se abster de questionar as nada ortodoxas práticas adotadas pelo Ministério da Saúde durante a pandemia da Covid-19, sob o fundamento de que eventuais críticas seriam prejudiciais à imagem da pasta.

À toda evidência, e parafraseando texto produzido pela Faculdade de Direito da UnB,<sup>15</sup> na sociedade livre e plural prevista na Constituição (Preâmbulo e art.I-V), é inevitável que os servidores/pesquisadores do Ipea, por exemplo, reflitam não só a concordância com o poder, mas também a discordância, gerando críticas e sugerindo alternativas. Tais críticas podem até desagradar os *fanáticos do situacionismo* que há em todas as épocas – nada, porém, legitimaria, por exemplo, que estes usassem de seus cargos públicos, custeados pelo contribuinte, para impedir que servidores/pesquisadores criticassem, com o devido embasamento, os condutores da política econômica.

Decerto, não é essa a finalidade do dever de lealdade a que alude a Lei n. 8.112/90. Vale repetir: se as opiniões expressas em ambiente público não estão atreladas às atividades efetivamente desempenhadas pelo servidor e cuja publicidade, repita-se, é incapaz de prejudicar a Administração Pública ou violar o sigilo legal, a crítica quanto à condução do órgão ou entidade em que trabalham os autores da crítica não significa violação ao dever de lealdade. Ao revés, a crítica levada a efeito nesse sentido

<sup>15</sup> *Declaração sobre a liberdade de Ensino*. Faculdade de Direito da UnB, 12 de fev. 2021.

comprova a lealdade dos servidores, cuja crítica manifestada contribui, desde que tornada pública, para chamar a atenção da sociedade a fim de que as práticas ilegais sejam extirpadas com vistas ao cumprimento da missão institucional do respectivo órgão ou entidade.

É preciso ter em mente que a Administração Pública deve prestar contas à sociedade e isso somente é feito mediante uma esfera pública crítica, vigilante e atuante, que inclui os servidores públicos, os quais não perdem o direito à opinião e à crítica tão somente porque exercem funções públicas.

No Estado Democrático de Direito, somente por razões jurídicas relevantes é que as liberdades de expressão podem ser limitadas. Nas palavras do Ministro AYRES BRITTO, “a liberdade de expressão é a maior expressão da liberdade.”<sup>16</sup> Paralelamente, leciona o Ministro MARCO AURÉLIO, que a “*liberdade de expressão constitui-se em direito fundamental do cidadão, envolvendo o pensamento, a exposição de fatos atuais ou históricos e a crítica*”.<sup>17</sup>

Nesse passo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a posição preferencial da liberdade de expressão no nosso sistema constitucional, consoante se observa pelo Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO quando do julgamento da ADI 4.815:

*“[...] no Brasil, por força da Constituição e das circunstâncias brasileiras, a liberdade de expressão deve ser tratada constitucionalmente como uma liberdade preferencial. E as consequências de se estabelecer essa premissa são igualmente três. Em primeiro lugar, ao se dizer que a liberdade de expressão é uma liberdade preferencial, estabelece-se uma primazia prima facie da liberdade de expressão no confronto com outros direitos fundamentais. [...]*

*A segunda consequência dessa posição preferencial da liberdade de expressão é a forte suspeição e o escrutínio rigoroso que devem sofrer quaisquer manifestações de cerceamento da*

16 STF, ADPF no 130, Rel. Min. Carlos Britto, DJe de 06/11/2009.

17 HC 83.125, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ 07.11.2003.



*liberdade de expressão, seja legal, seja administrativa, seja judicial, ou seja privada.*

*A terceira e última consequência dessa preferência da liberdade de expressão é a regra da **proibição da censura prévia ou da licença**. Quanto a essa, nem é necessária muita elaboração teórica, porque a Constituição, em cláusula expressa em dois lugares, proíbe terminantemente a censura.”<sup>18</sup>*

Em decisão recente, tomada por unanimidade, na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 548, o STF declarou inconstitucional a interpretação dos artigos 24 e 37 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) que acarretem a **censura da manifestação de pensamento**. Confira-se trecho do voto da Ministra CÁRMEN LÚCIA:

*“No ato da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembleia Constituinte, o Deputado Ulysses Guimarães, afirmou que “Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito. Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério.*

*Atos que transgridam as liberdades públicas rasgam a Constituição. Essa é forma de trair a Constituição. Não há direito democrático sem respeito às liberdades. Não há pluralismo na unanimidade, pelo que contrapor-se ao diferente e à livre manifestação de todas as formas de apreender, aprender e manifestar a sua compreensão de mundo é algemar as liberdades, destruir o direito e exterminar a democracia.*

*(...)*

*O respeito aos direitos e às liberdades é o coração do Estado de Direito. O respeito à exposição do livre pensamento por particulares ou, mais ainda, pelos agentes estatais é da dinâmica democrática. Sem respeito não se conversa, se*

18

STF, ADI nº 4.815, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 01/02/2016.

*combate. Não há sociedade que se sustente vivendo em estado de rixa, ao invés do diálogo; de conflito, ao invés de consenso; de confronto, ao invés de consenso. O diferente faz parte. Aliás, o diferente faz cada ser humano ser o que ele é. A diferença torna cada ser humano único porque desigual em sua identidade, conquanto igual em sua dignidade. A falta é que nos faz, porque ela agrega e nos aproxima do que é a carência a ser suprida.”*  
(g.n.)

O direito à livre manifestação consubstancia, pois, a mais importante condição de possibilidade da democracia. Sem a garantia de amplos meios de participação nos debates públicos, não haverá se falar em processo decisório democrático. A proteção constitucional dada à liberdade de expressão possibilita-nos o exercício da comunicação pública, em um cenário no qual o exercício da comunicação pública define os contornos da liberdade de expressão. Trata-se, pois, de uma relação circular, de interdependência.<sup>19</sup>

E, no atual contexto histórico, cultural e social, as redes sociais representam os mais relevantes fóruns de debates públicos, de modo que impedir os servidores, sem motivo relevante, de se manifestar nesses espaços de discussão constitui ilegítimo meio de silenciamento da categoria do funcionalismo público. De fato, repercussões negativas à imagem das instituições públicas não representam motivo relevante, do ponto de vista jurídico, para que

<sup>19</sup> Sobre a coesão entre direito e democracia, vale sempre lembrar das lições de Jürgen Habermas: “Não existe direito sem a autonomia privada de pessoas jurídicas individuais de um modo geral. Portanto, sem os direitos clássicos de liberdade, particularmente sem o direito fundamental às liberdades de ação subjetivas iguais, também não haveria um meio para a institucionalização jurídica daquelas condições sob as quais os cidadãos podem participar na práxis da autodeterminação. Desse modo, as autonomias privada e pública pressupõem-se reciprocamente. O nexa interno da democracia com o Estado de Direito consiste no fato de que, por um lado, os cidadãos só poderão utilizar condizentemente a sua autonomia pública se forem suficientemente independentes graças a uma autonomia privada assegurada de modo igualitário. Por outro lado, só poderão usufruir de modo igualitário da autonomia privada, se eles, como cidadãos, fizerem uso adequado da sua autonomia política. Por isso os direitos fundamentais liberais e políticos são indivisíveis. A imagem do núcleo e da casca é enganadora – como se existisse um âmbito nuclear de direitos elementares à liberdade que devesse reivindicar precedência com relação aos direitos à comunicação e à participação. Para o tipo de legitimação ocidental é essencial a mesma origem dos direitos à liberdade e civis. (Habermas, Jürgen. A inclusão do outro, 2001, p. 149).

o direito fundamental à liberdade de expressão e manifestação do pensamento dos servidores públicos seja cerceado, sobretudo de forma preventiva. Pelo contrário, agentes estatais, conhecedores do funcionamento do aparato administrativo, podem contribuir criticamente para uma melhor execução das políticas públicas, e devem ter garantido seu direito à participação ativa em debates públicos.

O veto da manifestação crítica de servidores públicos à imagem das instituições públicas em ambientes virtuais certamente gerará prejuízos à sociedade, pois tal sonegação de informações acarretará na diminuição de participação das pessoas na vida pública, prejuízos em determinadas políticas públicas, devidos ao déficit fiscalizatório tanto por parte da sociedade quanto por parte do próprio governo. Afinal, a liberdade de expressão e de pensamento e o pluralismo político são condições sem as quais o governo democrático se converte em autocracia.

De igual modo, manifestações de despreço, ainda que públicas, serão ilícitas sob o ponto de vista disciplinar apenas se envolverem temas diretamente afeitos às atribuições funcionais do autor da crítica ou se veicularem notícias falsas, ou inverdades. Assim, o artigo 117, inciso V, da Lei nº. 8.112/90, não pode servir de ferramenta para a imunização, a exemplo, do Presidente da República, em relação a críticas que porventura sejam proferidas por parte ou por todos os servidores públicos federais.

Em suma, necessária se faz a clara distinção entre condutas na esfera pública que efetivamente violam a Lei nº. 8.112/1990, daquelas que representam o adequado exercício do direito de crítica por parte de agentes estatais. Se, de um lado, assuntos internos e de publicidade restrita devem ser discutidos em ambiente profissional, por razões de interesse público secundário; de outro, a ocupação de um cargo público não pode retirar dos servidores o direito de criticar, de modo legítimo, as instituições a que estão vinculados, por razões de interesse público primário.

Ressalta-se, oportunamente, que interesse público não equivale a interesse governamental. É de interesse público que

as instituições e autoridades estatais estejam continuamente submetidas à crítica, inclusive daquelas manifestadas pelos próprios servidores. O servidor deve lealdade ao interesse público, ainda quando isso implique criticar a orientação governamental de ocasião. Primeiro, porque a crítica feita com o objetivo de contribuir para a melhoria da instituição demonstra a lealdade do servidor em bem servir a sua instituição, pois tem o condão de projetar luzes para falhas institucionais (p. ex., gestão de pessoas, de projetos etc.) que levam ao aumento do custo institucional, estes sim com reflexos financeiro e reputacional.

Segundo, porquanto tal entendimento cria um novo tipo de penalidade por meio de ato administrativo que, ao restringir direitos, dá interpretação contrária à Lei 8.112/90, o que não é permitido em razão do princípio da separação de poderes e do princípio da legalidade administrativa, radicado nos artigos 5º, inc. II, 37, *caput*, da Constituição Federal. Terceiro, em razão do alcance normativo do direito fundamental da liberdade de expressão, cujo alicerce é a própria democracia.

Se, por exemplo, parte dos servidores do Ministério da Saúde não concorda com a imposição da prescrição de cloroquina, em contradição com as recomendações da ciência, não só pode como deve denunciar em público a inconsistência da política governamental. Se servidores da Anvisa discordam da concessão automática de autorização, por decurso de prazo, para a produção de agrotóxicos, cabe-lhes igualmente apresentar em público essa sua objeção.

Evidentemente, a ressalva que deve ser feita é quando o agente estatal age dolosamente contra o funcionamento das instituições democráticas ou contra as suas atribuições funcionais ou aquelas dos profissionais a que está ligado diretamente.

Criticar o que está em contradição com o interesse público é conduta admirável nos servidores públicos, sendo absolutamente incompatível com a Constituição Federal furtar-lhes essa prerrogativa. É justamente para exercê-la com liberdade que a Constituição Federal de 1988 lhes confere um amplo sistema de

garantias, dentre as quais a estabilidade funcional (art. 41). Como bem relembra a professora RAQUEL CARVALHO,<sup>20</sup>

*“Servidores estáveis ficam a salvo da descontinuidade governativa, a cada nova eleição. E só quem detém o controle do próprio sustento mantém o domínio da sua vontade e a independência para exercer difíceis atribuições que, inclusive, restringem universos alheios: de grandes empresas a cidadãos diversos. A estabilidade também funciona como freio para oscilações radicais entre os extremos “pró-Estado” e “pró-indivíduo”, afastando os riscos da deletéria política episódica. Mais do que isso, a estabilidade evita os riscos de apadrinhamento numa sociedade com velhas tradições nepotistas como a brasileira; contorna-se o risco de se degenerar a troca de pessoal nos quadros públicos em partidarismo.”*

Observa-se, portanto, que a Nota Técnica 1.556/2020 adota critérios novos e inconstitucionais para apurações disciplinares contra servidores públicos. “Manifestações críticas ao órgão ao qual pertença” ou condutas “que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade da instituição” simplesmente não podem, à luz das garantias constitucionais, caracterizar descumprimento do dever de lealdade previsto no artigo 116, inciso II, da Lei nº. 8.112/90.

Da mesma forma, ainda que manifestações de despreço a pessoas em ambiente virtual possam, em casos devidamente bem delimitados, caracterizar ofensa ao artigo 117, V, da Lei n. 8.112/90, é certo que a norma diz respeito estritamente aos colegas com os quais o autor da crítica se relaciona no exercício das atribuições públicas. Não se presta, pois, a imunizar chefias e outras autoridades, especialmente quando de outros órgãos e entidades, de manifestações negativas por parte de servidores públicos não vinculados direta e imediatamente a elas.

É o caso, por exemplo, dos Termos de Ajustamento de

<sup>20</sup> In. <http://raquelcarvalho.com.br/2018/12/06/la-vem-o-fim-da-estabilidade-de-novo/> - site visitado em 15.03.2021.

Conduta assinados pelos professores da Universidade Federal de Pelotas. Eles não estão vinculados diretamente ao Presidente da República, não têm acesso a informações sensíveis relacionadas à Presidência, não publicizaram informações sigilosas, não prejudicaram o regular funcionamento da Administração Pública, e, ainda assim, tiveram seus direitos individuais seriamente comprometidos.

Ora, em que medida servidores públicos, quanto mais docentes de universidades públicas, que gozam adicionalmente da liberdade de cátedra, poderiam ser “desleais” ao Presidente da República? Por certo, o bem jurídico tutelado pelos artigos 116 e 117 da Lei nº. 8.112/90 não são as chefias, mas sim a própria Administração Pública, sob pena de que tais normas de Direito Administrativo sejam convertidas em mandamentos de um estado autocrático.

Em interpretação extremamente ampla dos dispositivos citados, a Nota Técnica em questão também interfere de modo grave na esfera jurídica dos servidores públicos, restringindo potenciais condutas que não se encontram arroladas na legislação. Adotando-se uma aplicação mais voluntariosa das diretrizes disciplinares propostas pela Controladoria Geral da União, concebe-se, até mesmo, possível meio de controle da atividade acadêmica, docente e de pesquisa, de servidores públicos, visto a natureza virtual de muitas dessas atividades.

É dizer que, ao exigir conduta não contida na Lei nº. 8.112/1990, a interpretação dada pela CGU na referida Nota Técnica criou hipóteses de sanção não previstas em normas legais, submetendo servidores públicos federais a uma inconstitucional repressão de seu direito fundamental à liberdade de expressão, e violando diretamente o princípio da legalidade estrita (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988).

Ressalta-se, oportunamente, que o regulamento disciplinar da Lei nº. 8.112/1990 já prevê inúmeras hipóteses de infração administrativa aptas a impedir abusos e desvios efetivos de conduta, como é o caso dos deveres, elencados no artigo 116,

de cumprir ordens superiores, guarda de sigilo sobre assuntos internos, conduta compatível com a moralidade administrativa e tratamento urbano; bem como das proibições, arroladas no artigo 117, de opor resistência injustificada ao serviço, coação de subordinados a filiação em associação, sindicato ou partido político e utilização do cargo para proveito pessoal — nenhuma delas sendo apta a reprimir a livre manifestação de ideias pelo servidor.

Evidencia-se tal caráter autoritário ao analisar o tratamento dado à questão anteriormente: no Manual de Processo Administrativo Disciplinar, por exemplo, elaborado pela própria CGU em 2013, os artigos 116 e 117 são abordados sem qualquer menção à punição de servidores em razão de manifestações críticas a instituições ou autoridades públicas.

Transcreve-se, por oportuno, trechos deste manual, no qual infrações disciplinares da Lei nº 8.112/1990 são abordadas de modo objetivo:

**“10.5.1.2. Art. 116, inciso II (ser leal às instituições a que servir)**

*Entende-se por lealdade, para fins de cumprimento do dever aqui analisado, a observância das regras e princípios que norteiam o exercício das competências e atribuições da instituição à qual o acusado/investigado está vinculado. Conforme bem apontado por José Armando da Costa, “(...) lealdade, aqui erigida em dever funcional, não é em relação à pessoa do chefe, e sim às instituições a que serve o funcionário público”. Tal dever pressupõe não só observância das regras e dos princípios, mas, também, postura colaborativa para reportar à autoridade competente eventuais falhas detectadas, bem como respeito à hierarquia.*

(...)

**10.5.2.5. Art. 117, inciso V (promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição)”**

Pune-se o servidor que, no local de trabalho, age de forma a

perturbar a ordem da repartição, por meio de manifestações excessivas de admiração ou menosprezo em relação aos colegas ou demais pessoas com quem se relaciona no exercício do cargo. Elogios ou críticas são normais no ambiente de trabalho, não sendo vedadas pela norma. O que o dispositivo protege é a boa ordem da repartição, e não a manifestação de opiniões ou a discussão de fatos e temas inerentes à repartição.

Em comparação, evidencia-se a inconstitucionalidade das práticas administrativas adotadas recentemente, na abordagem adotada na Nota Técnica em tela, elaborada em 2020. Se, no Manual de PAD de 2013, a preocupação da CGU era garantir o adequado funcionamento da Administração e uma boa imagem institucional, hoje salta aos olhos a intenção de silenciar servidores públicos e assediá-los por meio da instauração indiscriminada de expedientes disciplinares, em razão de críticas decorrentes de pensamentos políticos divergentes. Nesse contexto, sempre oportuna a rememoração do direito fundamental disposto no artigo 5º, inciso VIII, da Constituição Federal, que garante que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política”.

Os conceitos de “repartição pública” e “local de trabalho” na Nota Técnica foram convertidos em uma noção perniciosamente ampla, que faz com que qualquer manifestação crítica feita por servidores em relação ao Poder Público possa ser interpretada como ilegal. No mesmo sentido, o bem jurídico tutelado não mais é o ambiente de trabalho saudável, tendo se convertido na tutela de interesses pessoais de determinadas autoridades públicas.

O Supremo Tribunal Federal possui vasta jurisprudência consolidada que protege o direito à liberdade de expressão de cidadãos contra normas e práticas administrativas autoritárias. Nesse viés, vejamos a ementa do acórdão lavrado no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 548, no qual, unanimemente, a Corte determinou a suspensão de atos judiciais ou administrativos que permitiram o ingresso de agentes públicos em universidades com o intuito



de restringir a livre manifestação de ideias ou a divulgação de pensamento nos ambientes acadêmicos:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ELEIÇÕES 2018; MANIFESTAÇÕES EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. ATOS DO PODER PÚBLICO: BUSCAS E APREENSÕES. ALEGADO DESCUMPRIMENTO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS: PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA. URGÊNCIA QUALIFICADA CONFIGURADA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA.*

*1. Adequada a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental porque respeitado o princípio da subsidiariedade e processualmente viável a impugnação, por seu intermédio, de decisões judiciais ou de interpretações judiciais de textos normativos constitucionais.*

*2. Suspensos os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanados de autoridade pública que possibilitem, pelos quais se determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates, manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários.*

*3. Pluralismo não é unanimidade, impedir a manifestação do diferente e a livre manifestação de todas as formas de apreender, aprender e manifestar a sua compreensão de mundo é algemar as liberdades, destruir o direito e exterminar a democracia.*

*4. O pluralismo de ideias está na base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, que é exposta no inc. V do art. 1º da Constituição da República.” (STF, ADPF n. 548 MC-REF/DF, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe 06.10.2020)*

No mesmo passo, o julgamento da Medida Cautelar na ADPF

nº 722/DF, que denunciou a violação de direitos à liberdade de expressão, reunião e associação pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do monitoramento de servidores públicos identificados como integrantes do movimento político antifascista.

Ao enfrentar ilicitudes afins às analisadas no presente texto, a Suprema Corte deferiu medida de urgência para suspender qualquer ato do Ministério da Justiça e da Segurança Pública que tivesse por objetivo produzir ou compartilhar informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas de servidores públicos que estivessem no exercício dos respectivos direitos.

Nesse passo, mostra-se oportuno destacar os seguintes trechos dos eminentes votos prolatados na apreciação da medida cautelar, em 20.08.2020:

*“MINISTRA CÁRMEN LÚCIA: “Essa confissão não se compadece com o direito constitucional. O uso – ou o abuso – da máquina estatal para a colheita de informações de servidores com postura política contrária ao governo caracteriza desvio de finalidade.”*

*MINISTRO EDSON FACHIN: “Sabemos todos que o art. 37 da Constituição determina que a Administração Pública se pautе pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Administração Pública não tem, nem pode ter, nenhum ministério tem, nem pode ter o pretense direito de listar inimigos do regime. Só em governos autoritários é que se pode cogitar dessas circunstâncias. Desta forma, o direito à livre manifestação não está na órbita da infração penal. E a liberdade de expressão e o direito ao protesto não estão na órbita de investigação penal, nem mesmo desse tipo de serviço de inteligência, que recai, como disse a eminente Ministra Relatora, sobre escolhas pessoais e políticas, práticas cívicas dos cidadãos, sejam servidores públicos de qualquer ente da Federação, sejam, especialmente, integrantes do movimento antifascista, sejam professores universitários, sejam cidadãos ou cidadãos que assim exercitam o chamado primeiro direito.”*

**MINISTRA ROSA WEBER:** “Adoto, como premissa da análise, que traduz grave desvio de finalidade da Administração pública a utilização do aparato institucional desenhado para servir às atividades de inteligência com a finalidade de dissimular a produção de material viciado tanto no seu conteúdo – por violar direitos e garantias fundamentais –, quanto na sua motivação – ao expressar intolerável confusão entre o interesse público do Estado e interesses políticos de feição privada.

(...)

Em uma democracia, ninguém deve temer represália por apenas expressar uma opinião, uma crença, um pensamento não endossados por quem ocupa posição de autoridade, e o Estado constitucional não admite sejam as ações do Estado orientadas pela lógica do pensamento ideológico.”

**MINISTRO LUIZ FUX:** “Quaisquer iniciativas de instrumentalização de órgãos e agências governamentais com objetivos avessos às suas finalidades legais viola o princípio republicano, que separa a res publica dos interesses privados. Ao se direcionar especificamente a integrantes do movimento antifascismo, elege-se um inimigo, o que se torna ainda mais grave diante da inexistência de condutas supostamente criminosas, mas mera ideologia. Assim, a investigação não pode mirar em pensamentos ou crenças, sob pena de se traduzir em perseguição ideológica.”

**MINISTRO GILMAR MENDES:** “Por outro lado, é certo que a simples defesa de uma ideia, a manifestação de uma crítica ou a propagação de posicionamentos contrários aos programas ou projetos de um governo se encontra na linha de proteção da liberdade de expressão e informação.

Portanto, tais atos devem ser exercidos livres de quaisquer constrangimentos, sob pena de violação aos direitos acima estabelecidos.

Acresça-se que a indevida intervenção estatal sobre a manifestação do pensamento, seja através de instrumentos explícitos de repressão ou por meio de mecanismos dissimulados

*de vigilância, é incompatível com o regime de proteção da liberdade constitucionalmente estabelecido.*

*Além disso, essa atuação estatal indevida também tem um efeito pernicioso sobre a sociedade como um todo, a partir do momento em que gera desestímulos ao debate de ideias contrárias àquelas defendidas pelos governantes, caracterizando o denominado efeito dissuasório ou “chilling effect” (g.n.).*

Nota-se que as manifestações supra transcritas revelam uma preocupante realidade: observa-se, no âmbito do Poder Executivo Federal, reiterados comportamentos ilícitos que sugerem, ao final, a censura de legítimas manifestações contrárias às autoridades públicas em exercício.

Como bem esclarecem CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO, JOSÉ CELSO CARDOSO JR. e FERNANDO COELHO,<sup>21</sup> “na atual crise das instituições, verificam-se processos incrementais de erosão da democracia. Não há ruptura ou colapso, mas “desconsolidação”, embora não seja possível afastar essa ameaça no caso brasileiro. Em razão de seu caráter híbrido, os novos regimes têm sido descritos como “democraduras” (democratorship).

Sob o fundamento de que o dever de lealdade exigido pela Lei n. 8.112/90 demanda uma releitura adequada aos novos tempos, ocorrem desvios de finalidade para limitar a liberdade de manifestação dos servidores públicos, seja de forma direta, como no caso do professores da Universidade de Pelotas, com a instauração de processos administrativos disciplinares, ou, ainda, indireta e silenciosa, pela manutenção de um constante clima de tensão e medo, que intimida agentes públicos críticos ao governo, os quais, em espécie de autocensura, preferem se calar por receio de eventuais punições.

---

<sup>21</sup> **In.** *Cadernos da Reforma Administrativa. Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: Nota Técnica n. 1556 da CGU e Assédio Institucional.* Fonacate. Lançamento do caderno em 27.08.2020. [file:///Users/imac/Downloads/Cadernos%20Reforma%20Administrativa%208%20\(V3\).pdf](file:///Users/imac/Downloads/Cadernos%20Reforma%20Administrativa%208%20(V3).pdf)

#### 4. DO PLURALISMO, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) foi instituído pelo art. 190 do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, como fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A Lei nº 11.890/2008 veio para estruturar o Plano de Carreiras e Cargos da Fundação Ipea, em que dispôs sobre as atribuições do cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa, de nível superior, bem como dos demais cargos de nível superior e os cargos de nível intermediário integrantes do Quadro de Pessoal do Ipea, que são cargos de provimento efetivo e regidos pela Lei n.º 8.112/90.

Tais atribuições são voltadas às atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.

E, como se colhe do estatuto do Instituto e da Portaria n.º 207/2017, expedida pelo Presidente da entidade, o Ipea tem por finalidades promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dar apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro.

A referida Portaria, em seu artigo 2º, estabeleceu as seguintes competências ao IPEA: i) promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira; ii) analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira; iii) realizar estudos prospectivos de médio e longo prazo; iv) disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência, inclusive

por meio de atividades de capacitação; v) fomentar e incentivar a pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando ao desenvolvimento brasileiro sustentável; e vi) realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao Governo federal, a fim de contribuir para a avaliação e o monitoramento de políticas públicas e programas governamentais nas áreas de sua competência.

Em outras palavras, *“suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros”*, como bem esclarece o Instituto em seu site oficial.<sup>22</sup>

Para bem exercer esse múnus, os servidores do IPEA possuem atribuições voltadas às atividades de gestão estatal, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.

Percebe-se que a atividade exercida pelo servidor do Ipea é uma atividade de Estado e não de Governo, pois as pesquisas econômicas e sociais a serem desenvolvidas pelo servidor devem ter como foco o aprimoramento do Estado, apontando os erros e os acertos das ações governamentais, bem como levantando as lacunas em determinados setores da sociedade.

Assim, os trabalhos realizados pelos servidores do Ipea têm como premissa inicial a isenção e a liberdade do exercício da atribuição legal, mesmo que o trabalho desenvolvido externamente alguma opinião (ou sugestão para a melhoria de algum setor da economia ou da sociedade) baseada nos fatos analisados. Com efeito, os fatos se sujeitam ao cumprimento de determinados requisitos (como a veracidade, a objetividade e a imparcialidade), assim como à atribuição de responsabilidade e deveres mais robustos àqueles que exercem o direito de informar (como a diligência na apuração do evento reportado e a boa-fé na

<sup>22</sup> [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1226&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68) - visitado em 1º de agosto de 2018.

transmissão).

Daí a importância de ter em conta que o servidor do Ipea adentra no campo do juízo de valor quando do exercício de seu mister, especialmente porque, do ponto de vista epistemológico e prático, nem sempre será possível traçar uma linha divisória clara entre afirmações de fato e juízos de valor (e, logo, entre expressão e informação). O próprio cumprimento de requisitos como o da “veracidade”, muitas vezes, assume um caráter mais subjetivo do que objetivo. Tal qual observou o Ministro Luís Roberto Barroso, “a comunicação de fatos nunca é uma atividade plenamente neutra”.<sup>23</sup>

Efetivamente, quando da avaliação dos trabalhos que não devem ser publicados, ao argumento de que tais trabalhos (estudos e pesquisas) são direito patrimonial do Ipea, o Presidente do órgão claramente exerce um tipo de censura prévia.

Outro ponto importante a ser ressaltado é a restrição que os atos normativos impõem para aqueles casos em que a prévia orientação técnica do Presidente ou da Ascom poderá vetar os trabalhos técnicos que tenham juízos de valores externados pelo servidor, a despeito de terem cunho eminentemente institucional, tendo em vista serem atividade de Estado. A importância desse ponto se desdobra em algumas situações.

Primeiro, tanto o Presidente do Ipea quanto a Ascom não terão capacidade técnica para vetar um trabalho produzido por um servidor do órgão, a despeito de existir juízo de valor (manifestação pessoal em alguns trechos) no trabalho científico.

Na doutrina, essa forma de agir é chamada de *problema em visão de túnel*,<sup>24</sup> que é a lente pela qual o *controlador* vê o problema ser uma lente substancialmente mais estreita do que aquela vista pelos administradores públicos (no caso, os servidores do Ipea) que se envolvem em um conjunto mais amplo de políticas públicas e que enxergam o problema sob aspectos técnicos,

23 *In*. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. *In: Temas de Direito Constitucional*. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 16.

24 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pág. 306.

econômicos, orçamentários etc., e, evidentemente, levam em conta todas essas considerações no momento da tomada de suas decisões.

O controle exercido pode gerar entropia – para não dizer censura para alguns casos, ou autocensura para outros – na relação entre os servidores públicos e a sociedade, insegurança jurídica e, ainda, termina por permitir a prática de abuso de poder, tendo em vista as balizas constitucionais e legais que a ele são impostas em uma ordem democrática.

*“Um direito incerto é também um direito injusto”*, observou Teóphilo Cavalcanti Filho em pioneiro livro de 1964 sobre a questão. É o nexó incerto/injusto que faz da segurança jurídica um valor de primeira grandeza em qualquer ordenamento democrático. Na sua acepção normativa se configura, como expõe Humberto Ávila na sua notável obra sobre a matéria, como uma norma-princípio. Essa norma-princípio é o pressuposto para a eficácia da ordem de princípios – dos muitos princípios que permeiam a Constituição de 1988. É por isso que, no contexto da aplicação das normas na interação de princípios e regras que transitam pela ponderação, a ponderação da segurança jurídica tem relevo hierárquico. Trata-se do princípio que “funda a validade e instrumentaliza a eficácia das outras normas jurídicas”. Por essa razão, como diz Humberto Ávila, o princípio da segurança jurídica é “a norma das normas”. É ela que dá, observo eu, identidade própria ao “governo das leis”.

São requisitos da segurança jurídica, na lição de Ávila, a efetivação dos ideais da cognoscibilidade do Direito, que enseja a sua calculabilidade, a qual, por sua vez, assegura a sua confiabilidade. Isso exige do Legislativo, do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal a adoção de comportamentos que contribuam para a sua existência, permitindo assim a segurança das expectativas, sem a inserção da surpresa e da arbitrariedade.

É a segurança jurídica que possibilita a segurança de orientação que dá à cidadania condições de lidar com o seu



presente e organizar o seu futuro de uma maneira juridicamente informada”.<sup>25</sup>

Assim, ao conferir-lhe poderes para sustar a publicação de trabalhos realizados por meio de estudos teóricos e empíricos aprofundados, tanto o Presidente do Ipea quanto a Ascom ultrapassam os seus esquadros normativo-constitucionais para, valendo-se de um poder indevido, gerar incerteza na relação entre o servidor, a mídia e a sociedade.

Segundo, o veto de um trabalho técnico produzido por um servidor/pesquisador do Ipea certamente gerará prejuízos à sociedade, pois a sonegação de informações fundamentais (a exemplo dos fatos colhidos em razão da pesquisa realizada) acarretará na diminuição de participação das pessoas na vida pública, prejuízos em determinadas políticas públicas que necessitam daquele estudo, déficit fiscalizatório tanto por parte da sociedade quanto por parte do próprio governo.

Nesse caso, o receptor do trabalho publicado não terá o direito de discernir se há ou não juízo de valor inerente ao trabalho de cunho eminentemente institucional produzido por um servidor do Ipea. Pior, por meio do Ofício n. 01/2021/PRESI/IPEA, haverá casos de estudos realizados que a que a sociedade jamais terá acesso, pois o Presidente do Ipea se arvorou inconstitucionalmente no direito de dizer que *“os estudos e pesquisas são direitos patrimoniais do Ipea, a quem cabe definir o momento e a forma de divulgação”*.

Em uma democracia, a sociedade tem o direito de saber sobre todos os estudos realizados pelos órgãos de Estado. Isto é, a transparência é a regra em uma república democrática, e a possibilidade de discernir sobre tal situação é um direito subjetivo do cidadão. Como bem apontou o Juiz da Suprema Corte Americana Louis Brandeis (1856-1941), *“a luz do sol é o melhor detergente”*.

Em muitos dos casos, as opiniões pessoais geradas em trabalhos técnicos institucionais ocorrem a partir da análise de fatos –

25 **LAFER, Celso.** *Incerteza jurídica. Ela vem substituindo o governo das leis pelo imponderável do governo dos homens.* Sítio: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,incerteza-juridica,70002231774>. Visitado em 26.04.2018 – g.n.

utilizando os requisitos de veracidade e objetividade – com o objetivo de resolver algum problema socioeconômico do país ou sugerir alguma política pública talvez oposta àquela utilizada pelo governo.

Deriva daí um grande risco à liberdade de expressão dos servidores do Ipea, tendo em vista que as formas com as quais a Portaria 225/2018 e o Ofício n. 01/2021 foram redigidos agem no sentido de desencorajar os técnicos a divulgarem informações de nítido interesse público, além de promoverem a *autocensura*.

Nessas hipóteses, o processo de ponderação e o peso superlativo atribuído à liberdade de expressão pública, mas também o princípio democrático, exigem o debate mais amplo possível sobre os assuntos relacionados à coisa pública e a pessoas responsáveis por sua gestão, de modo a garantir o controle social pelo cidadão. A liberdade de expressão e de pensamento, em ambiente de pluralismo político, são condições sem as quais o governo democrático se converte em autocracia.

A democracia envolve, portanto, além da decisão majoritária, também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas. A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima as decisões públicas. Não por outra razão, em diversos preceitos constitucionais concernentes ao processo legislativo, a Constituição menciona que os projetos de lei serão submetidos não só à “votação”, mas também à “discussão”. Em uma democracia, em suma, a maioria decide, mas apenas pode decidir depois de enfrentar os argumentos apresentados pelas minorias.

Neste sentido, a manifestação pública de servidores/pesquisadores é fundamental para a preservação da democracia viva, especialmente em se tratando de trabalhos que envolvem aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas. Não por outra razão, o servidor deve lealdade ao interesse público, ainda quando isso implique criticar a orientação governamental de plantão.

Ressalte-se ainda que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos servidores públicos civis do Poder Executivo o direito de se filiarem a partidos políticos e de se manifestarem em público sobre assuntos políticos e eleitorais. Por fim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um roteiro normativo no sentido de prescrever:

*“(i) a adoção de remédios ou sanções a posteriori, não envolvendo a censura prévia da informação ou opinião; (ii) a preferência por remédios ou meios de reparação que aumente o potencial informativo e o debate público, como o direito de resposta/retificação (que permite esclarecer, corrigir e contra-argumentar as acusações e informações incorretas, inverídicas ou danosas divulgadas), ou mesmo a retração pública (que permita a responsabilização civil pelos danos causados, mas com reparação in natura e de modo não pecuniário); e (iii) no caso em que outros remédios não sejam suficientes para promover a reparação, a fixação de indenizações pecuniárias em valores moderados e estritamente proporcionais, de modo a evitar o propalado chilling effect, capaz de desencorajar os cidadãos e profissionais de imprensa a divulgarem informações de nítido interesse público e promover a autocensura. De outro lado, tal proteção diferenciada deve proscrever o emprego de sanções penais (salvo, talvez em casos muito excepcionais, como discursos de ódio), já que os efeitos resfriador e dissuasivo do discurso crítico e da atividade jornalística e da imprensa são inerentes à criminalização, o que é especialmente grave quando estão em questão discursos especialmente protegidos, como aqueles relativos a temas político-eleitorais e a candidatos, políticos e funcionários públicos em geral.”<sup>26</sup>*

Como bem explica ALINE OSÓRIO, *“a ampla proteção conferida à liberdade de expressão, exigida em um regime democrático, carrega riscos e impõe determinados custos sociais, que se referem à possibilidade de que seu exercício produza danos. Contudo, a tentativa de supressão*

<sup>26</sup> OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pág. 122.

*desses riscos, sobretudo por meio de restrições e impedimentos prévios, comprometeria um dos próprios fundamentos da democracia. Daí por que, salvo situações especialmente gravosas, é preferível tolerar os eventuais danos causados pela expressão”.*<sup>27</sup>

## 5. DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

O assédio institucional de natureza organizacional, além de se caracterizar por manifestações ofensivas aos servidores – realçando a espécie moral do assédio –, também se apresenta por meio de imposições normativas e práticas administrativas contrárias à constituição, conduzidas, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos situados em posições hierárquicas superiores.

A interpretação inconstitucional conferida pela Nota Técnica nº 1.5562020/CGUNE/CRG aos artigos 116, II, e 117, IV, da Lei nº 8.112/1990, além de demonstrar o recrudescimento da prática assediadora no setor público brasileiro, milita contra o princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais ou princípio da proibição do retrocesso social na medida em que esses atos buscam cercear a liberdade de expressão dos servidores por meio de censura prévia.

Segundo CRISTINA QUEIROZ, “*uma vez consagradas legalmente as ‘prestações sociais’ o legislador não poderá depois eliminá-las sem alternativas ou compensações*”.<sup>28</sup> Isso porque, “*ainda que os direitos de natureza prestacional não imponham uma obrigação de ‘avançar’, estabelecem, contudo, uma proibição de ‘retroceder’: (os direitos fundamentais) não de assegurar jurídico-constitucionalmente o status quo alcançado sob o ponto de vista do Estado social (...)*”<sup>29</sup>.

Com isso, pode-se observar a proibição de retrocesso social

27 OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pág. 123.

28 QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais. Coimbra: Coimbra, 2006, *passim*.

29 *Ibidem*.

em múltiplos níveis, como: i) proteção contra as investidas de legisladores de um mínimo, consistente na realização do direito exigido pela dignidade da pessoa humana (conteúdo mínimo do preceito constitucional); ii) caráter “materialmente constitucional” assumido pela norma concretizadora; iii) posição intermediária: os atos legislativos posteriores ao promover o retrocesso, deverão ser fundamentados em valores constitucionais contrapostos que se revelem mais fortes.

No que tange aos direitos fundamentais, a Constituição Federal nos apresenta garantias mínimas, sendo proibida a redução desse patamar, sob pena de esvaziar seu núcleo essencial. Além da proteção dos direitos fundamentais, deve-se almejar a consolidação e manutenção de níveis mínimos de proteção. O direito adquirido é garantia constitucional, que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), especialmente em se tratando de temas relacionados à liberdade de expressão.

Conforme a jurisprudência do STF, o princípio da vedação do retrocesso tem *status* constitucional, com fundamento na dignidade humana, e impede limitações desproporcionais e reduções do grau de concretização de direitos fundamentais anteriormente consagrados:

*“Trata-se de princípio constitucional implícito, extraído dos princípios do Estado Democrático de Direito, da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º), que impede a retirada de efetividade das normas constitucionais. Entende-se que a Constituição estabelece para o legislador [e para o poder derivado] a obrigação de concretizar, por meio da legislação, os direitos fundamentais estabelecidos no texto constitucional. Como resultado, quando o legislador tenha cumprido tal função, impede-se tanto que (i) possa revogar tais concretizações sem aprovar legislação substitutiva, de modo a aniquilar a proteção constitucional conferida ao direito, quanto que (ii)*

*possa editar legislação substitutiva que limite ou reduza, de forma arbitrária ou desproporcional, o grau de concretização do direito fundamental anteriormente em vigor”.*<sup>30</sup>

Aos servidores, como a todos os cidadãos, é assegurado o pleno exercício do direito de crítica e de manifestação. Conforme sintetizado pelo Ministro CELSO DE MELLO, em seu voto prolatado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.451 (ADI 4451), em 21 de junho de 2018: “*não há pessoas nem sociedades livres sem liberdade de expressão, de comunicação, de informação e de criação artística, mostrando-se inaceitável qualquer deliberação estatal, cuja execução importe em controle do pensamento crítico, com o conseqüente comprometimento da ordem democrática*”.

Nesse passo, e por fim, é importante ressaltar a recente reforma constitucional promovida pela Emenda Constitucional n. 108/2020, em que se consagrou o princípio da participação social por meio do artigo 193, *parágrafo único*, da Constituição da República.<sup>31</sup> “*De acordo com essa norma constitucional, o Estado deve assegurar que o planejamento de políticas sociais seja feito com a garantia da participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas*”.

Nesse sentido, como bem pontua DÉBORAH DUPRAT, “*a participação social é um imperativo constitucional que tem em conta: a inclusão de todas as lutas no espaço do Direito estatal; o fortalecimento do regime democrático e da democracia participativa; a orientação de políticas públicas que se desenvolvem em um ambiente de pluralismo e diversidade; e o controle da gestão pública*”.

Ora, se é certo que a formulação de políticas públicas deve contar com a participação social, parece inegável que censurar previamente manifestações críticas de servidores públicos é um

30 STF, Pleno, RE n. 878.694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 5.2.2018, excerto do voto do Relator, grifos aditados.

31 Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

retrocesso em relação a todos os marcos normativos apontados neste texto.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não basta arrancar a raiz autoritária. É preciso saber até que ponto essa raiz se entrelaça com a raiz de origem democrática, para que não venhamos arrancar um e outra e, assim, colapsar o sistema democrático.<sup>32</sup>

Como dito, manifestações de desapareço, ainda que feitas publicamente, somente serão ilícitas sob o ponto de vista disciplinar se envolverem temas diretamente correlacionados às atribuições funcionais do autor da crítica ou se veicularem inverdades. Decerto, o artigo 117, inciso V, da Lei nº. 8.112/90, não pode servir de instrumento para imunizar autoridades públicas de críticas por parte ou todos os servidores públicos federais.

A manifestação pública de servidores/pesquisadores é fundamental para a preservação da democracia viva e militante,<sup>33</sup> especialmente em se tratando de trabalhos que envolvem aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação de ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.

Relembrando as palavras do saudoso presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, Ulysses Guimarães, devemos constantemente nos recordar que *“a censura é a inimiga feroz da verdade. É o horror à inteligência, à pesquisa, ao debate, ao diálogo. Decreta a revogação do dogma da falibilidade humana e proclama os proprietários da verdade”*.

32 Parafraseando Jesus Cristo quando ele diz em parábola: não basta arrancar o joio. É preciso saber até que ponto a raiz dele se entranha no solo com a raiz do trigo, para que não venhamos a esmagar um e outro.

33 Karl Popper. *The Open Society and Its Enemies. Vol. I: The Spell of Plato*. Londres: Routledge, 1945, p. 226. John Rawls pontuou que, mesmo em uma sociedade justa, é legítimo restringir a liberdade do intolerante quando o seu exercício chegar ao ponto de ameaçar a segurança das próprias instituições sociais. Cf. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 216-220.

## REFERÊNCIAS

AFIPEA. **Assédio Institucional no Setor Público**. Disponível em: bit.ly/3oNOPko.

BRASIL. Ministério da Saúde. FIOCRUZ. **Assédio Moral e Sexual no Trabalho: Prevenção e Enfrentamento na Fiocruz**, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. **Assédio: violência e sofrimento no ambiente de trabalho: assédio moral**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009. 36 p. – (Série F. Comunicação e Educação em Saúde).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. **Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

\_\_\_\_\_. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. **Regula a ação popular**, Brasil. BARROSO, Luís Roberto. **Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação**. In: *Temas de Direito Constitucional*. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.



BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CARDOSO JR. José Celso. **Assédio institucional: o que é? Como enfrentar?** / Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, Associação dos Funcionários do Ipea. -- Brasília: Andeps; Afipea, 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed. - Coimbra/Portugal: Livraria Almedina, 1999.

CARVALHO, Raquel. <http://raquelcarvalho.com.br/2018/12/06/la-vem-o-fim-da-estabilidade-de-novo/> - site visitado em 15.03.2021.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978, p. 81-130.

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saude soc. [online]. 2004, vol.13, n.2.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

LAFER, Celso. **Incerteza jurídica. Ela vem substituindo o governo das leis pelo imponderável do governo dos homens**. Sítio: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,incerteza-juridica,70002231774>. Visitado em 26.04.2018.

OSÓRIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra, 2006, *passim*.

STF, Pleno, RE n. 878.694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 5.2.2018, excerto do voto do Relator, grifos aditados.

STF. ADI nº 4.578, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 29/06/2012.

STF. ADPF nº 144, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 26/02/2010.

STF. RE nº 637.485, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21/05/2013.

STF, ADPF no 130, Rel. Min. Carlos Britto, DJe de 06/11/2009.

STF, HC 83.125, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ 07.11.2003.

STF, ADI nº 4.815, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 01/02/2016.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 216-220.

SARMENTO, Daniel. PONTES, João Gabriel Madeira Pontes. **Democracia militante e a candidatura de Bolsonaro**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-militante-e-a-candidatura-de-bolsonaro-24082018> visitado em 10.12.2021.

SILVA, Frederico A. Barbosa; CARDOSO JR., José Celso. **Cadernos da Reforma Administrativa. Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil**. vol 12 Fonacate. Brasília, DF, set 2020. Disponível em: [bit.ly/36P4J1r](https://bit.ly/36P4J1r)

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, CARDOSO JR., José Celso, ANTUNES, Fernando Luís Coelho. **Cadernos da Reforma Administrativa. Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: Nota Técnica n. 1556 da CGU e Assédio Institucional**. Fonacate. Brasília, DF, ago 2020. Disponível em: [bit.ly/3dewzW5](https://bit.ly/3dewzW5)

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Cartilha de prevenção ao assédio moral. Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho Mais Positivo**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [bit.ly/3nKCqaK](https://bit.ly/3nKCqaK).





# CAPÍTULO 9

---

## ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO ITAMARATY: BREVE ABORDAGEM E DEPOIMENTO PESSOAL

Paulo Roberto de Almeida

### RESUMO:

A questão do assédio institucional no Itamaraty apresenta, provavelmente, características diferentes das formas assumidas em outras agências públicas, dadas as peculiaridades do Serviço Exterior e o espectro geográfico disperso de sua implantação. A Casa de Rio Branco também possui outras peculiaridades em sua própria estrutura, bem mais rígida e burocratizada do que a maioria das demais agências públicas, partilhando com as FFAA princípios de organização e de enquadramento funcional mais próximos de seus pilares básicos, que são a hierarquia e a disciplina.

Não obstante tais peculiaridades, cabe não minimizar ou diferenciar a existência do fenômeno do assédio institucional no Itamaraty, que, como na maioria dos demais casos, está diretamente vinculado à questão da hierarquia e à dependência funcional que se cria a partir daí. Não deixa tampouco de ter importância, à diferença de fenômenos similares que podem ocorrer no setor privado, a ampla garantia de estabilidade para a maior parte das categorias do pessoal do Serviço Exterior, característica partilhada com outras esferas do serviço público e com o pessoal de carreira das universidades públicas.

Na ausência de uma abordagem compreensiva sobre o fenômeno do assédio, na sua acepção mais corriqueira, o capítulo ofereceu um testemunho pessoal sobre um outro tipo

de “assédio”, que é aquele representado pelo enquadramento dos servidores do Serviço Exterior num conjunto de normas não exatamente explícitas, mas que costumam pautar a conduta dos diplomatas segundo os cânones mais valorizados numa carreira que já foi considerada como “aristocrática e ornamental”, mas que se orgulha, desde os tempos do Barão, de seguir os dois sacrossantos princípios internalizados desde o início da carreira nos jovens diplomatas: a disciplina e a hierarquia.

Dessa estrutura de autoridade, ou até autoritária, deriva inclusive o desejo de moldar as consciências e determinar o que podem pensar, e dizer publicamente, os diplomatas, como forma de criar essa impressão de unidade de posturas e de adesão aos comandos, numa certa similaridade, ou até um espelho do que ocorre na estrutura e funcionamento das instituições militares. Esse é um aspecto pouco observado na constatação e no registro de situações de “assédio”, o da “intimidação intelectual”, que talvez mereça um estudo mais pormenorizado, mas que aqui foi abordado unicamente pela via do depoimento pessoal.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: O CASO ESPECIAL DO ITAMARATY NO QUADRO DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS	391
2. AS ESPECIFICIDADES DO ITAMARATY NO CONTEXTO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL	393
3. A MANEIRA ITAMARATY DE TRATAR OS CASOS DE ASSÉDIO: DISCRETAMENTE E SECRETAMENTE	397
4. UM DEPOIMENTO PESSOAL SOBRE CENSURA E ASSÉDIO “INTELLECTUAL” AO LONGO DA CARREIRA	402
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DO ASSÉDIO ORDINÁRIO À INTIMIDAÇÃO INTELLECTUAL?	420
REFERÊNCIAS	424

## 1. INTRODUÇÃO: O CASO ESPECIAL DO ITAMARATY NO QUADRO DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS

A questão do assédio institucional no Itamaraty apresenta, provavelmente, características diferentes das formas assumidas em outras agências públicas, dadas as peculiaridades do Serviço Exterior e o espectro geográfico disperso de sua implantação. Com efeito, em contraste com a maior parte, senão a totalidade das demais agências públicas, o Itamaraty não funciona apenas no entorno imediato do Estado, como a maioria dos demais serviços públicos, mas tem as diferentes categorias do seu quadro de pessoal – diplomatas de carreira, oficiais de chancelaria, assistentes administrativos e contratados locais – espalhados por

dezenas de postos no exterior, entre embaixadas e consulados, representações junto a organismos internacionais, escritórios diversos no Brasil (nos estados) e no exterior (centros culturais, institutos de ensino de língua e cultura brasileira, etc.), entre grandes, médias e pequenas unidades, por vezes isoladas das capitais (no caso dos consulados).

A Casa de Rio Branco também possui outras peculiaridades em sua própria estrutura, bem mais rígida e burocratizada do que a maioria das demais agências públicas, partilhando com as FFAA princípios de organização e de enquadramento funcional mais próximos de seus pilares básicos, que são a hierarquia e a disciplina. O espectro geográfico do “espalhamento” do seu pessoal nos quatro cantos do mundo também pode ter alguma incidência sobre as possibilidades, ou “chances”, de casos de assédio moral ou institucional, justamente no sentido de diminuir a transparência sobre ocorrências concretas.

Não obstante tais peculiaridades, cabe não minimizar ou diferenciar a existência do fenômeno do assédio institucional no Itamaraty, que, como na maioria dos demais casos, está diretamente vinculado à questão da hierarquia e à dependência funcional que se cria a partir daí. Não deixa tampouco de ter importância, à diferença de fenômenos similares que podem ocorrer no setor privado, a ampla garantia de estabilidade para a maior parte das categorias do pessoal do Serviço Exterior, característica partilhada com outras esferas do serviço público e com o pessoal de carreira das universidades públicas. Por outro lado, o fenômeno sindical é relativamente recente no serviço diplomático, e inexistente na maior parte das carreiras vinculadas às FFAA, o que explica, talvez, o menor número de processos ou de investigações decorrentes de casos de conflitos funcionais derivados de algum tipo de assédio institucional que se concretiza de fato. Muitos dos casos potenciais podem não vir à tona por uma ou outra das peculiaridades apontadas acima.

O presente texto não tem a pretensão de esgotar o tema do assédio institucional no âmbito do Itamaraty, inclusive porque



as circunstâncias especiais do momento em que está sendo apresentado – regime de distanciamento social e de trabalho virtual, motivado pela incidência da pandemia da Covid-19 – dificultam a coleta de informações pertinentes junto às instâncias especializadas. Existe uma grande probabilidade de que boa parte dos casos concretos de assédio existentes, detectados e identificados pelas vias pertinentes, não se distingam, pelas características e formas manifestadas, da média habitual observada nas instituições governamentais de maneira geral, já bem identificadas na literatura existente (Emmendoerfer, 2015). Não obstante, as peculiaridades vinculadas a esse ministério caracterizadamente distinto das demais agências públicas, recomenda uma abordagem, mesmo breve, dessas especificidades. recomendam pois de considerações gerais e específicas sobre a questão no âmbito do Itamaraty, o autor procederá a um depoimento pessoal sobre seus próprios exemplos nessa área, que podem configurar casos especiais no contexto mais difuso dessa instituição.

## 2. AS ESPECIFICIDADES DO ITAMARATY NO CONTEXTO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

O *assédio institucional* no caso do Itamaraty não se distingue, em seus fundamentos morais, dos demais casos de assédio, ou seja, pressões e intimidações, por motivos de trabalho ou mais geralmente por idiosincrasias pessoais entre o autor e sua “vítima”. No primeiro caso se situam as formas normais de controle, de fiscalização do trabalho ou de “intimidação” com respeito ao comportamento do funcionário, tal como repertoriadas nas discussões da Organização Internacional do Trabalho e, possivelmente, objeto de recomendações feitas no âmbito daquela entidade multilateral tripartite. No segundo caso, mais estreitamente vinculado à instituição específica que é o Itamaraty, existem eventuais constrangimentos impostos aos

subalternos, da carreira diplomática ou as auxiliares, a partir de dois princípios básicos sob os quais se organiza o relacionamento funcional nesse ministério, que são a hierarquia e a disciplina, sempre lembrados aos jovens secretários desde o curso de formação no Instituto Rio Branco, e que remetem a um espírito muito próximo das instituições militares, tal como inculcado em todas as casernas castrenses.

A primeira forma vem tendo um acompanhamento mais atento, nos últimos dez anos, a partir da formação de um Sindicato próprio à instituição, o SindItamaraty (criado em 2009), mais voltado, talvez, para as preocupações das carreiras auxiliares do que para eventuais problemas dos próprios diplomatas, tanto é que a Associação dos Diplomatas Brasileiros (ADB), sentindo provavelmente a “concorrência” dos seus colegas oficiais de chancelaria, decidiu, seis anos depois, converter-se também num Sindicato. A ADB rendeu-se, nessa opção de acoplar à velha Associação um Sindicato, às características nitidamente cartoriais da estrutura e da organização do trabalho no Brasil, país que nunca internalizou uma das convenções fundamentais da OIT, sobre a liberdade de organização sindical, e no qual processos e litígios nessa esfera são “administrados” pela Justiça do Trabalho, tendo em conta, também, que sindicatos são, em princípio, controlados (ou seja, autorizados a funcionar) pelo Ministério do Trabalho (ou seu equivalente no Estado). Mas a ADB não parece tão vocacionada quanto o SindItamaraty a se ocupar da segunda forma de assédio institucional, particularmente o de índole moral, provavelmente em função justamente das idiosincrasias da Casa.

Tanto o SindItamaraty quanto a ADB-Sindical se esforçam por defender direitos e demandas de seus respectivos aderentes, seja no plano coletivo, eventualmente no individual também. Mas foi o SindItamaraty que tomou as atitudes mais combativas, justamente em função das características específicas do Itamaraty enquanto instituição de Estado, que guarda, no entanto, peculiaridades que o afastam de um modelo ideal-típico weberiano, qual seja,

o da administração racional-legal impessoal, e o aproximam de formas mais tradicionais de relacionamento entre chefes e subalternos. Desde sua criação, o SindItamaraty ocupou-se do ambiente de trabalho no Ministério, bem mais áspero (se o termo se aplica) para as carreiras auxiliares – oficiais e assistentes de chancelaria, geralmente – do que para os diplomatas, em função justamente de certa estrutura “feudal” numa Casa originalmente aristocrática e que evoluiu muito lentamente para um espírito democrático republicano. Pode-se inclusive falar de um regime de “castas”, no Itamaraty, no qual os diplomatas parecem se distinguir dos subalternos como se vivessem num cenário descrito pelo clássico de Louis Dumont, *Homo Hierarchicus* (2008), sobre o sistema de castas existente na Índia.

Em função de constantes reclamações dos servidores, o SindItamaraty, em contato e em cooperação com o Ministério Público do Trabalho (MPT), decidiu criar, em 2017, uma Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Sexual e da Discriminação no Ambiente de Trabalho (CPADIS). Sua criação deveu-se a uma pesquisa, feita nesse mesmo ano, realizada pelo Sindicato em parceria com a Universidade de Brasília (UnB): “Riscos Psicossociais do Trabalho no Itamaraty” (Mendes, 2017). Segundo nota de informação feita pelo SindItamaraty, 4/5 dos funcionários do Itamaraty haviam relatado casos de assédio nos cinco anos anteriores a essa pesquisa, “*práticas personalistas, de gestão autoritária e patrimonialista, marcados pela falta de participação coletiva em processos decisórios no ambiente de trabalho*” (Braz, 2021). Em consequência, o SindItamaraty viabilizou a criação do CPADIS, que começou a funcionar em 2019, com um trabalho de coordenação dos casos existentes, tanto junto ao MPT, como no próprio Itamaraty (Setor de Assistência Médica).

No caso da carreira diplomática – à qual o autor deste capítulo está vinculado –, as chamadas idiosincrasias pessoais, ou seja, o temperamento peculiar dos chefes das unidades administrativas do ministério e mais precisamente dos postos no exterior, podem configurar um efeito, direto e indireto, das características

“feudais”, apontadas acima, que marcam o relacionamento entre as classes iniciais da carreira e os estratos superiores, nos quais os “barões” da Casa fazem prevalecer suas preferências pessoais sobre os subordinados. Na própria Secretaria de Estado, tal configuração hierárquica e a imposição da disciplina a ela afeta – os dois vetores funcionais mais comumente citados pelas altas chefias aos membros do Serviço Exterior – são mais flexíveis, dada a notável evolução social e orgânica observada nas últimas décadas, tendente a uma crescente democratização da carreira e sua resultante, a “weberianização” das estruturas funcionais. Com efeito, os processos de normatização e de burocratização, desde muitos anos enquadrados numa miríade de normas de trabalho, regulamentos, estatutos disciplinares e outras diretrizes próprias ao serviço público em geral, ao Itamaraty em particular, fazem com que o número de casos de assédio sejam perceptivelmente menor na Secretaria de Estado do que nos postos no exterior, notadamente naqueles menos bem equipados em matéria de capital humano, conveniências físicas e outras comodidades, mais frequentes ou abundantes nos grandes postos.

Talvez aqui se situe o ponto fulcral dos problemas de assédio institucional ou moral no âmbito do Itamaraty, mais suscetíveis de ocorrer em pequenos postos do exterior do que na sede do Serviço Exterior. Ainda assim, persiste a percepção de que o Itamaraty mantém uma cultura própria, impervida aos eflúvios republicanos do processo recente de democratização social e de abertura do acesso às corporações superiores por parte de setores antes relativamente alheios ao “mandarinato” de Estado. Persistem as imagens distorcidas sobre a carreira e seus integrantes, como “punhos de renda” de salto alto e manias elitistas.

Uma pesquisa acadêmica realizada na última década sobre as características “ambientais” da organização do trabalho no Itamaraty – dotada, provavelmente, de pré-conceitos feministas e raciais – não hesitou em intitular a tese de doutoramento dela derivada de “Noblesse d’État” (Pinto, 2016). O trabalho, ademais

das considerações habituais sobre os “obstáculos” existentes no acesso e na evolução na carreira por parte das mulheres e de minorias raciais, reflete a percepção acadêmica, e de boa parte da sociedade, sobre o ambiente relacional no âmbito da carreira diplomática, marcado pelos sacrossantos princípios da hierarquia e da disciplina, importados da corporação militar, como já referido.

### 3. A MANEIRA ITAMARATY DE TRATAR OS CASOS DE ASSÉDIO: DISCRETAMENTE E SECRETAMENTE

Na verdade, a hierarquia e a disciplina servem mais de enquadramento geral, e em grande medida abstrato, mas esses princípios podem não estar na origem dos casos de assédio (de quaisquer tipos), na medida em que eles estão suficientemente internalizados para serem observados na prática, ainda que ignorados em teoria. A maior parte dos casos deve ocorrer no quadro do trabalho em pequenos postos do exterior, e podem estar, justamente, vinculados às peculiaridades “feudais” dos estratos superiores da carreira. Não existem informações objetivas sobre a origem e o processamento da maior parte dos casos de assédio institucional, ou mais exatamente moral, que não transparecem de modo adequado nos registros da instituição, justamente por uma tendência ao “secretismo” nos assuntos internos da Casa.

Os dois canais mais comumente usados, no âmbito do Itamaraty, para a canalização de demandas, reclamações ou denúncias de membros internos ou usuários externos de seus serviços são a Ouvidoria e a Corregedoria, a primeira atuando especificamente no atendimento de consultas e demandas externas – geralmente em questões de atendimento consular, reclamações pela qualidade do serviço ou até grosserias e descortesias do pessoal de contato direto com o público, brasileiro ou estrangeiro –, a segunda estatutariamente encarregada de se ocupar dos desvios, incorreções, irregularidades e eventuais crimes cometidos pelo próprio pessoal do Serviço Exterior. Os relatórios produzidos

pela primeira instância são puramente quantitativos quanto à natureza das manifestações recebidas, num total de 1779 casos computados, como se lê no relatório relativo ao ano de 2020:

*“Quase metade das manifestações recebidas consistiu de solicitações [45,8%] sobre serviços consulares prestados pelas missões do Brasil no exterior. Em segundo lugar, vieram as reclamações [28%] e, seguidas das comunicações [10,4%], como são chamadas as reclamações ou denúncias anônimas. Elogios, sugestões e denúncias somaram, juntos, cerca de 15% das manifestações.” (MRE, 2021, p. 2)*

Contando, no ano de 2020, com duas servidoras da carreira diplomática (a Ouvidora do Serviço Exterior e uma assistente), três servidoras da carreira de oficial de chancelaria (nível superior) e três estagiárias, a Ouvidoria do Itamaraty registrou um desempenho bastante satisfatório das demandas recebidas, pois que computou, nesse relatório, o atendimento satisfatório de 95% das manifestações recebidas dentro do prazo, num tempo médio inferior a 20 dias, com apenas 145 manifestações arquivadas e nenhuma remetida a órgão externo. Na verdade, o ano de 2020 foi atípico nesse tipo de interação entre o público externo e o Serviço Exterior, registrando uma progressão bastante elevada do número de demandas, em função da pandemia, do fechamento de fronteiras e regras de isolamento social, comprometendo, portanto, os serviços consulares. O relatório registra que essas medidas *“não apenas representaram dificuldades para o retorno de brasileiros do exterior, como também comprometeram a prestação dos serviços consulares, que teve de se adequar às restrições, adaptando sua forma e horários de atendimento”* (MRE, 2021, p. 3). A rigor, esse tipo de atendimento não configura, portanto, casos típicos de assédio, embora estes possam conter elementos de fricção entre uma autoridade superior e subalternos ou dependentes engajados nas interações determinadas pelo relacionamento no ambiente de trabalho.

Os casos que mais tipicamente se enquadrariam no conceito de assédio são aqueles tratados no âmbito da Corregedoria e Inspetoria do Serviço Exterior, tal como definido pela nova estrutura regimental do Itamaraty (Decreto n. 9.683, de 9/01/2019), cujas funções se destinam, justamente, a:

*I – Fiscalizar as atividades funcionais dos integrantes do Serviço Exterior Brasileiro;*

*II – Instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os integrantes do Serviço Exterior Brasileiro; I*

*II – Examinar as questões relativas às condutas dos integrantes do Serviço Exterior Brasileiro e às condutas dos demais servidores do Ministério das Relações Exteriores, observada a legislação pertinente;*

*IV – Supervisionar as atividades de ouvidoria do Ministério das Relações Exteriores, ressalvadas as competências da Ouvidoria Consular;*

*V – Desenvolver atividades relativas à:  
inspeção administrativa; e  
gestão da integridade e avaliação do desempenho relacionados com os programas e as ações dos setores político, econômico, comercial, consular, cultural, de cooperação técnica e de cooperação científico-tecnológica das unidades organizacionais na Secretaria de Estado e no exterior.”*

Na inexistência de regimento próprio à Corregedoria, pode-se recorrer ao Regimento Interno do Serviço Exterior (RISE), que dispõe que ela *“zela pela observância do regime disciplinar estabelecido na legislação aplicável aos servidores públicos civis da União, bem como das normas relativas aos integrantes do Serviço Exterior Brasileiro. Utiliza como instrumentos de apuração a investigação preliminar, as sindicâncias investigativa, acusatória e patrimonial, bem como o processo administrativo disciplinar”* (Fernandes, 2019; online). A grande questão, para fins analíticos, é que todos esses

procedimentos são operacionalizados no âmbito interno, sem qualquer transparência pública quanto ao conteúdo, elementos ou identificação dos funcionários envolvidos nos casos levados a conhecimento da Corregedoria e sem que se possa ter uma avaliação adequada do grau de atendimento satisfatório das questões levantadas nesse âmbito, podendo, em alguns casos, o problema ser levado ao âmbito da justiça federal. Tipicamente, o caso é aberto por uma simples nota no Boletim de Serviço, indicando um número serial e um prazo para sua conclusão, sem quaisquer outros elementos factuais ou qualitativos quanto à sua natureza e servidores envolvidos.

Figuram, assim, nesse tipo de enquadramento interno e reservado, todos os casos que tipicamente se enquadrariam na categoria do assédio institucional ou moral, tipicamente abusos de autoridade, destrato a subalterno por motivos de serviço ou exigências descabidas, ou o assédio propriamente dito, geralmente vinculado a questões de gênero (machismo ou demandas de natureza sexual). Tais casos, como referido anteriormente, são mais suscetíveis de ocorrer em pequenos postos do exterior, com o próprio pessoal do quadro ou com servidores locais. Quando o caso é levado ao conhecimento da Corregedoria, e instaurado o devido processo (reservado), instaura-se uma comissão investigadora que se empenha em determinar a natureza específica da questão, ouvindo as partes, recolhendo testemunhos de terceiras partes e elaborando o relatório pertinente. Geralmente o caso se conclui por um “Termo de Ajustamento de Conduta”, mas podendo, também, incorrer em penalidades administrativas – suspensão do serviço, com punição financeira decorrente –, ou até remoção do posto. Nos casos mais graves – infrações tipificadas de conduta, prejuízo qualificado ao patrimônio, ou até condutas tipificadas no Código Penal – pode ocorrer desligamento do Serviço Exterior, como já ocorreu (por malversação do patrimônio ou denúncias policiais que redundam em processos judiciais, como agressões físicas).

Diversos casos foram registrados ao longo dos anos, com



maior incidência no período recente, dada a natural elevação do nível de percepção na sociedade quanto aos direitos inerentes à pessoa humana e à dignidade pessoal, eventualmente já constitucionalizados ou objeto de regimentos próprios, e a maior transparência pública quanto ao funcionamento da administração, inclusive por meio da imprensa e dos próprios canais de informação e de comunicação abertos à sociedade de modo geral. Casos de assédio sexual ou de agressões físicas – nem sempre obedecendo aos princípios da hierarquia e da disciplina – são os mais suscetíveis de transparecer em veículos públicos, não obstante a postura mais comum no âmbito do Itamaraty de manter reserva quanto à maioria dos casos.

Em tempos mais recuados, quando o Itamaraty ainda tinha contornos quase que de uma corporação familiar – recuando ao período do Império e na República até seu funcionamento no Rio de Janeiro –, havia a tendência de chefes de corte tradicional (embaixadores ainda atuando num estilo *belle époque*, por exemplo) demandarem favores pessoais aos subalternos, secretários de legação ou funcionários locais, um pouco como nas Forças Armadas persiste o hábito de se utilizarem cabos e soldados para serviços pessoais dos oficiais superiores. Esse tempo já passou, mas em postos especialmente precários – países pobres, ex-socialistas e similares –, os chefes de posto tinham ampla latitude nesse tipo de “exploração” do trabalho alheio; na fase atual, tal tipo de conduta se afigura mais difícil, ou é mais facilmente detectável e eventualmente reprimida, por ação das próprias partes envolvidas ou conhecimento levado a cabo no âmbito da Secretaria de Estado. Não é o caso, no quadro deste pequeno ensaio, de tratar de casos específicos, seja nos tempos ideal-típicos da “autoridade tradicional” (eventualmente até “carismática”, no jargão weberiano), seja já no âmbito do “sistema racional-legal” de exercício de autoridade no período contemporâneo.

Ocorreu, a partir dos anos 1980, uma notável modernização “mental” trazida pela razoável democratização no acesso

à carreira, na diversificação do recrutamento e no próprio funcionamento dos serviços internos, processos que se aceleraram na redemocratização e no surgimento e desenvolvimento de iniciativas de defesa dos direitos e aspirações das diversas carreiras do Serviço Exterior nas duas últimas décadas, de que são testemunho a criação e o surgimento de iniciativas e instituições como a ADB, o SindItamaraty e a própria ADB-Sindical. Apesar de tais processos, persistem práticas e comportamentos que remetem aos tais “valores tradicionais” da Casa, como a sempre propalada adesão – repercutida incessantemente pelos “barões” do Itamaraty – às “melhores tradições” da instituição, que remetem inevitavelmente aos sacrossantos princípios da hierarquia e da disciplina, por vezes implementados de maneira casuística ou personalista, conforme a “letra” do Regimento interno, ou ao “espírito” das altas chefias. Esse aspecto é mais suscetível de ocorrer no caso de manifestações públicas das opiniões pessoais dos servidores do Serviço Exterior, em especial dos diplomatas nas classes iniciais da carreira, como agora passo a discorrer por meio de depoimento pessoal na próxima seção; ele não é, obviamente, representativo dos casos mais frequentes de “contenção” da livre manifestação de pensamento no âmbito da carreira ou dos casos típicos de “assédio”, neste caso intelectual, mas é suficientemente exemplar acerca dos “anteparos” a eventuais posturas alternativas à retórica oficial.

#### 4. UM DEPOIMENTO PESSOAL SOBRE CENSURA E ASSÉDIO “INTELLECTUAL” AO LONGO DA CARREIRA

Existe, evidentemente, uma enorme diferença entre os critérios “autoritários” ou “democráticos” – numa acepção bem flexível desses termos – aplicados à postura política ou à opinião pessoal dos membros do Serviço Exterior quando situados os casos concretos em termos de manifestações públicas no período da ditadura militar (1964-1985) e na fase posterior, ou seja, a atual,

quer a classifiquemos como “redemocratização” – um termo, talvez, já perempto e atualmente até inaplicável – ou de “Nova República”, que também envelheceu precocemente, em vista da contínua “oligarquização” do sistema político ou da degradação dos princípios éticos que, em princípio, devem pautar a “postura republicana” no contexto da Constituição de 1988.

O golpe de abril de 1964 instaurou imediatos processos de “investigação policial-militar” (IPMs) em praticamente todas as agências públicas, sendo que a maior parte dos ministérios passou a contar com divisões de “Segurança e Informação”, tal como orientados, e até ordenados, pelo novo Serviço Nacional de Informações (o notório SNI), dotado de ampla autonomia nos tempos da ditadura militar, que mais tarde acabou se transmutando na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Logo em seguida à edição do Ato Institucional (que não tinha número, pois se esperava que fosse único), foi editado o decreto n. 53.897, de 27 de abril, que criou uma Comissão Geral de Investigações (CGI) e deu instruções aos demais órgãos de Estado para que criassem eles mesmos suas comissões de investigação, ou então aceitassem que os militares as fizessem.

No âmbito do Itamaraty, criada uma comissão própria – Comissão de Investigação Sumária – por iniciativa do próprio chanceler Vasco Leitão da Cunha, uma meia dúzia de diplomatas, por pressões externas, foram imediatamente “cassados” (de fato aposentados compulsoriamente, vários sem direitos) e dezenas de outros foram listados em “inquéritos” administrativos, para responder ao próprio serviço administrativo do MRE (orientado por algum coronel focado no “comunismo” dos personagens), com eventual consulta a “órgãos de inteligência norte-americanos” (ou seja, dos Estados Unidos), como figura em expediente interministerial de meados daquele ano (ofício secreto n. 10, de 27/05/1964, do General Liberato da Cunha Friedrich ao presidente da Comissão de Investigações do Itamaraty, embaixador Antonio Camillo de Oliveira, então diretor do Instituto Rio Branco). Nele

figuravam nomes conhecidos à época e anteriormente, como Antonio Houaiss, João Cabral de Mello Neto, Jatyr Rodrigues (já objetos de perseguição no auge da Guerra Fria, no começo dos anos 1950), Jayme Azevedo Rodrigues, Evaldo Cabral de Melo, Jorio Dauster, José Guilherme Merquior, Ovídio de Andrade Mello e vários outros. A maior parte sinalizou em correspondência que não era afiliada a “movimentos comunistas” ou que não tinha exercido atividades subversivas (conforme a linguagem da época), contando para isso com a tolerância do então ministro das Relações Exteriores, embaixador de carreira Vasco Leitão da Cunha, que se esforçou ao máximo para proteger o capital humano do Itamaraty da tosca sanha anticomunista dos coronéis. Mais adiante, em decorrência do AI-5 (1968), muitos outros diplomatas foram investigados e vários desligados, por conduta “escandalosa” ou “por suspeita de homossexualismo” (Carmo, 2018, p. 69-80).

Mas é notório, por exemplo, que vários sofreram constrangimentos pessoais em simples atividades corriqueiras da vida civil, como homenagear personalidades da própria vida diplomática recentemente desaparecidas, como foi o caso ocorrido por ocasião do sepultamento do ex-chanceler San Tiago Dantas, falecido em setembro de 1964. Como relatou o editor José Mário Pereira (Topbooks), em ensaio em memória ao grande intelectual José Guilherme Merquior, este tentou publicar um artigo de jornal reverenciando a figura do grande estadista recém-desaparecido, de quem era amigo e a quem tinha convidado para ser o paraninfo da formatura de sua turma, em 1963, mas foi constrangido por uma resposta restritiva a seu pedido de autorização. Como era de praxe, consultou as chefias do Itamaraty antes de divulgá-lo – era seu desejo publicar no *Jornal do Brasil* –, e formulou pedido no dia 16 de setembro de 1964, solicitando “juízo favorável à publicação do texto”. No parecer final, lia-se: “*Só poderá ser autorizada a publicação se o funcionário escoimar do artigo toda opinião política, na forma dos regulamentos em vigor. Nada há a opor aos merecidos elogios pessoais*”, o que o

demoveu de publicá-lo (Pereira, 2001, p. 364).

Com efeito, como abordado numa dissertação de mestrado de 2018 – sob este título sugestivo: *Os soldados de terno?* (Carmo –, o Itamaraty suportou expurgos pessoais e “ideológicos”, sob interferência dos novos “donos do poder”, sofreu mudanças na formulação e execução da política externa e se submeteu a diversos constrangimentos políticos, por força do zelo anticomunista dos ditadores de plantão. Essa “supervisão” externa colocou os diplomatas em notório retraimento quanto à expressão de suas opiniões políticas, quando não os intimidou pessoalmente quanto ao exercício de direitos democráticos de opinião e de manifestação, como ocorreu com o próprio autor destas linhas. Ingressado na carreira por concurso direto em 1977 – quando o regime militar conhecia novo fechamento devido à postura do Congresso e ao desafio feito ao presidente Geisel pelo próprio Ministro do Exército –, depois de um longo exílio no exterior, nos anos de chumbo da ditadura, engajei-me de imediato, em Brasília, na luta pela anistia dos exilados políticos e pela redemocratização do país: constatei estar sendo vigiado telefonicamente, assim como descobri, anos mais tarde, ter sido fichado como “diplomata subversivo” por ter me associado à campanha presidencial, em 1978, do candidato alternativo das oposições, General Euler Bentes Monteiro, e ter redigido textos sobre a política externa de um governo democrático (ficha pessoal, consultada no Arquivo Nacional de Brasília, no diretório relativo ao SNI).

As duas décadas de ditadura militar deixaram suas marcas no Itamaraty, não só pelo “sabor amargo” nas relações interpessoais, tornadas talvez mais azedas, entre os que colaboraram voluntariamente, ou até entusiasticamente (por adesão ideológica ou simples oportunismo), com o lado “repressor” do regime (no Brasil e no exterior), e aqueles, a maioria, que se mantiveram discretos, a maioria passivamente, alguns trabalhando contra o regime na maior discrição possível – e tivemos reflexos disso no endurecimento da ditadura, depois do AI-5 –, mas

também por algumas posturas censórias internalizadas pelos que ascenderam nos escalões da hierarquia durante aquele longo período, atitudes que podem, numa interpretação mais abrangente, configurar algum tipo de “assédio”, ou pelo menos de “intimidação intelectual”, à livre expressão do pensamento. Disso tive uma primeira experiência, frustrante, cinco anos depois da redemocratização, ao submeter uma simples resenha de livro, sobre a política imigratória brasileira e as gestões do Itamaraty relativas à crise da imigração japonesa no Brasil durante o governo provisório de Vargas, ou seja, no início dos anos 1930. Submetida a resenha à avaliação da Secretaria Geral do Itamaraty, em setembro de 1990, ela foi autorizada apenas em março de 1991, com anotações “corretoras” do próprio titular do cargo no meu memorando de pedido de autorização, tendentes a interpretar de “outra forma” a minha visão da diplomacia brasileira naquela época recuada.

Uma segunda surpresa, ainda mais surpreendente, ocorreu quando refiz um pedido de autorização ao submeter, em 1993, meu primeiro livro sobre o Mercosul, recém-criado, a propósito de alguns parágrafos nos quais eu comentava sobre as orientações de alguns dos sócios do bloco em questões de política comercial, trechos que tiveram de ser suprimidos nos originais finalmente remetidos à editora que o publicou (Almeida, 1993). Outros episódios se sucederam, geralmente no contexto de atividades acadêmicas empreendidas paralelamente ao trabalho na carreira, como objeção à participação em seminários na área da política externa ou das relações internacionais de modo amplo, ou delongas excessivas na avaliação de textos submetidos à autorização para publicação. Tais constrangimentos se deviam a dispositivos do regimento interno do Itamaraty disciplinando as manifestações públicas de diplomatas em matéria de política externa do Brasil, interpretada sempre de maneira restrita pelos zelosos guardiões da ortodoxia oficial, e que eu “insistia” em desafiar sutilmente, expressando minha opinião – embora no contexto de trabalhos de cunho mais acadêmico

do que jornalístico – sobre “alternativas” diplomáticas à versão autorizada pelas altas chefias, sempre pautada, obviamente, pelo *diplomates* insosso das posições oficiais.

A partir de certo momento, já Conselheiro na carreira, decidi não mais submeter meus textos ao crivo da Secretaria Geral, em geral inutilmente (pois a delonga na avaliação me parecia excessiva), mais frequentemente por não concordar com cortes anódinos aqui e ali, que provavelmente eram devidos mais ao excesso de zelo de algum secretário encarregado da corveia do que propriamente ao escrutínio detido de um dos “barões” da Casa. Uma possível resposta a essa minha atitude ocorreu quando da submissão e defesa de uma “tese” – sempre a considereei uma simples dissertação – no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, requisito indispensável ao processo de ascensão funcional de conselheiro a ministro de segunda classe. Minha tese, cujo projeto foi aprovado ainda em 1995, foi apresentada e defendida em 1996, sob o tema-título: “Brasil e OCDE: uma interação necessária”; nem se tratava de uma recomendação de adesão do Brasil ao então chamado “clube dos países ricos” de Paris, mas o tema já estava na ordem do dia, desde que Collor havia anunciado, ainda em 1990, que pretendia fazer o Brasil deixar de ser “o primeiro dos países subdesenvolvidos, para se tornar o último dos desenvolvidos”, intenção ainda confirmada no discurso de posse de FHC, em 1995. Fui devidamente reprovado pela banca, sob argumentos espúrios, mas a razão real era a de que eu recomendava uma revisão de toda a política econômica externa do Brasil seguida nas últimas décadas, com a aceitação de alguns dos pressupostos de políticas macroeconômicas e setoriais então em discussão na organização do Chateau de la Muette. Registre-se, por pertinente, que fui autorizado a apresentar a mesma tese no ano seguinte – o que confirma a intenção puramente “corretora” da banca, talvez mais pela minha atitude do que pelas posições defendidas –, o que não aceitei, apresentando em seu lugar, em 1997, um trabalho de pesquisa histórica, várias vezes reeditado, sobre a formação da

diplomacia econômica do Brasil no século XIX (Almeida, 2001; 2005, 2017).

O Brasil e o resto do hemisfério “enfrentavam”, a essa altura, o projeto americano da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), uma iniciativa de unificação “imperial” dos intercâmbios econômicos de toda a região, que já tinha começado cem anos antes, na primeira conferência americana convocada por James Blaine, na qual o Brasil entrou como uma monarquia, em novembro de 1889, e terminou como República, ao início de 1890. Não resultou em nada, a não ser em um escritório comercial das Américas em Washington, mais tarde convertido em União Pan-Americana, depois semente da atual OEA. Protecionista desde o segundo reinado, o Brasil resistia ao projeto americano, mas a administração FHC se dispunha a discutir detalhadamente as propostas na mesa, num momento de significativas mudanças nas políticas econômicas do Brasil, inclusive e especialmente a política comercial, sob o impacto da reforma tarifária empreendida por Collor (1991-93), da fundação do Mercosul (1991) e dos resultados da Rodada Uruguaí do Gatt (1994), que tinham resultado em muitos novos acordos no âmbito do sistema multilateral de comércio, entre os quais a própria criação da OMC.

O ambiente geral relativamente à Alca era de muito debate no Brasil, com posturas favoráveis (poucas) e contrárias (muitas, especialmente da esquerda) ao projeto americano, inclusive dentro do Itamaraty, onde um dos seus mais formidáveis opositores era o então diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, grande intelectual e participante de todos os debates sobre os interesses nacionais praticamente desde o início de sua carreira diplomática. Eu já tinha escrito bastante sobre os novos desenvolvimentos regionais e internacionais nesse âmbito, inclusive sobre a assinatura do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), entre os EUA, o Canadá e o México (1994), e sobre o projeto da Alca, proposto no final desse mesmo



ano, na cúpula das Américas de Miami, à qual compareceram o presidente Itamar Franco, o presidente eleito FHC e o chanceler Celso Amorim (que aceitou os termos americanos da negociação em dez anos de uma área de livre comércio hemisférica). Mas, de 1995 a 1999, foram feitas apenas reuniões preparatórias para a futura Alca, devendo as negociações efetivas começar a partir daí, sendo que o Brasil e os EUA assumiriam a co-direção dessas negociações a partir de 2002 até 2004, com sua implementação a partir de 2005, numa nova cúpula hemisférica (à exceção de Cuba), que também seria uma conferência diplomática.

Foi nesse contexto, de debate acirrado sobre os “destinos do país”, com algumas publicações na mídia refletindo posturas e opiniões – geralmente em *off* – de diplomatas sobre o tema, que caiu como uma bomba sobre todo o Itamaraty duas circulares telegráficas (ou seja, cobrindo tudo o que se move no planeta em termos de representações diplomáticas brasileiras), tentando disciplinar a participação dos diplomatas nesse importante debate público. A primeira delas foi a fatídica 40.622, de 15 de fevereiro de 2001, que visava instruir os integrantes do Serviço Exterior Brasileiro sobre “manifestação pública”, como rezava a sua ementa, e que informava os membros da Casa sobre os “*novos procedimentos para que os funcionários do Serviço Exterior Brasileiro solicitem autorização para manifestações públicas sobre matéria relacionada à formulação e à execução da política exterior do Brasil*”, como se encarregou de explicitar seu primeiro parágrafo. O que se seguia era uma verdadeira “lei da mordaza”, introduzindo a *censura prévia* – no lugar do antigo sistema de responsabilidade individual quanto a essas manifestações, regidas pela Regimento Interno – e criando um burocrático procedimento de consulta preliminar à Casa, antes de sequer se pensar em publicar algo ou em conceder alguma entrevista sobre qualquer assunto pertinente de perto ou de longe ao vasto domínio das relações exteriores do Brasil. Os dois parágrafos seguintes, provavelmente inspirados no tino gerencial do Secretário Geral, seguidor dos “valores tradicionais” do Itamaraty e de alguns outros herdados

da era militar, rezavam o seguinte:

*“2. As manifestações (artigos na imprensa, entrevistas, textos em publicações especializadas e assim por diante) devem como regra geral restringir-se a situações em que haja interesse institucional na difusão pública de princípios e posições da diplomacia nacional.*

*3. Nos casos excepcionais em que se justifiquem e sejam convenientes para o Ministério manifestações públicas em caráter pessoal dos membros do Serviço Exterior Brasileiro, passam a ser observados os procedimentos a seguir.*

*(Postos no exterior)*

*- O Chefe de Posto solicitará autorização à SERE para manifestações próprias nos casos em que julgar necessário. - Os funcionários devem solicitar autorização ao Chefe do Posto, o qual -- se estiver de acordo com a publicação -- submeterá o texto à SERE, em expediente oficial com primeira distribuição para a SG e segunda para a área responsável pelo tema tratado.*

*(SERE)*

*- Os funcionários devem solicitar autorização por meio de memorando ao chefe imediato, que -- se estiver de acordo com a publicação -- encaminhará o texto à consideração superior, cabendo a decisão final ao Secretário-Geral.”*

Eu me encontrava, então, na posição de ministro-conselheiro da embaixada do Brasil em Washington, sob as ordens do embaixador Rubens Barbosa: imediatamente nos reunimos, discutimos a fatídica circular – que o impediria de sequer conceder entrevistas a jornalistas americanos sob quaisquer aspectos da política externa brasileira – e decidimos responder por um telegrama oficial, expedido dois dias depois, comentando a circular, solicitando esclarecimentos e recomendando sua revisão. Entendíamos que, da forma em que estava redigida, a circular poderia “dar lugar a cerceamento indevido, não só do direito de expressão, mas da própria ação diplomática,

já que ficaria à discrição da autoridade pública (“nos casos excepcionais” e “de interesse institucional”) a inclusão, nas restrições, de temas que não necessariamente dizem respeito à formulação e à execução da política externa”. Acrescentávamos ainda que a *“medida poderia ser (e, na realidade, está sendo) percebida como propiciando a reintrodução de diferentes formas de restrições ao direito de opinião”* (telegrama 445, de 17/02/2001, da embaixada em Washington; arquivo do autor).

Uma segunda circular, n. 40.658, expedida alguns dias depois, seguiu-se a essa nossa reação – e provavelmente às de outros postos também – com objetivo explícito de regular a Lei 7.501/1986, que constituía, então, o regime disciplinar dos diplomatas, obrigados a consultar a Secretaria de Estado cada vez que pensassem em escrever ou se pronunciar sobre a “formulação ou execução da política exterior do Brasil”. Na verdade, ela visava, em longos parágrafos explicativos, defender a “lei da mordaza”, mas com a escusa de apenas tratar da dita “formulação e execução” da diplomacia brasileira, como ainda referido na frase seguinte: *“É disto e apenas disto e não de outras manifestações de que tratam a lei e as circulares de referência.”* Sendo assim de objetivos tão limitados, além do mais explicativos, elas nem precisariam ser formuladas e expedidas, pois a Lei de 1986 já cumpria esses requisitos.

Seja como for, com apoio nas circulares ou na lei, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, persistindo na sua atitude desafiadora de criticar a Alca como prejudicial aos “altos interesses da nação”, foi devidamente exonerado, alguns dias depois, do cargo que então ocupava – que não era sequer executivo, ou seja, não tinha nada a ver com a “formulação ou execução da política externa”, não constituindo, portanto, qualquer ameaça às posições do Brasil –, o de diretor do IPRI (recordo que eu também fui exonerado do mesmo cargo, no início de 2019, por razões não semelhantes, mas talvez similares, e que tampouco tinham a ver com quaisquer circulares, regulamentos ou a nova Lei do Serviço Exterior, expedida neste ano). De Washington, consternado, eu telefonei ao embaixador Samuel para me solidarizar com ele,

mesmo discordando de sua postura claramente desafiadora, talvez já preparando algum outro empreendimento em outras esferas, sendo que ele fez o mesmo comigo poucos meses depois, como explico a seguir.

Com efeito, depois de publicar – sem autorização, registre-se – um artigo no Estadão, comentando as posições equivocadas do pré-candidato Lula a propósito da política agrícola europeia, de subsídios ao setor – “O candidato do PT e a loucura agrícola europeia”, *O Estado de S. Paulo*, 9/10/2001 –, fui convidado pelas Páginas Amarelas da revista *Veja* a dar uma entrevista sobre o assunto. Hesitei bastante em aceitar, mas sabia que, se eu consultasse a SERE, ou o meu próprio chefe, a autorização não me seria concedida. Decidi aceitar, à condição de que, na entrevista, eu falasse apenas como “sociólogo”, não como diplomata, e que eu não tivesse de responder a perguntas sobre o “maldito” objeto das circulares e da tal Lei: a “formulação ou execução da política externa”. Dito e feito, concedi a entrevista (Almeida, 2001a): ela foi publicada na edição n. 1.723 da revista *Veja*, em 24 de outubro de 2001, e, poucos dias depois, fui premiado com um despacho telegráfico, em 29/10/2001; tratava-se mais propriamente de uma *admoestação*, do que de uma punição, lembrando-me (mas como eu poderia esquecer?) da existência da circular da “lei da mordça”. Foi então a oportunidade para o embaixador Samuel, por sua vez, telefonar a Washington para solidarizar-se comigo.

No mesmo dia, cheguei a escrever uma carta de 3 páginas ao então chanceler Celso Lafer, expressando, de imediato, “*a minha posição de princípio sobre a chamada ‘lei da mordça’: ela me parece constituir uma excrescência institucional que não se coaduna com as tradições do serviço diplomático brasileiro.*” Pensei em mandar essa carta, mas hesitei em fazê-lo, no entendimento de que as circulares não expressavam a opinião do chanceler, mas sim a posição do Secretário Geral, conhecido por sua postura estritamente “disciplinar”. Em todo caso, sendo essa carta inédita, permito-me agora transcrever sua parte genérica, que se refere à substância da matéria, e não ao meu caso específico. Nela eu dizia:

*“Mesmo se a maior parte dos integrantes da Casa evitou, disciplinadamente, declarações públicas em torno da circular 40.622, sua introdução causou manifesto desconforto no Itamaraty e fora dele. Penso, assim, interpretar a opinião da maioria de meus colegas ao dizer que a eliminação dessa portaria (bastando-nos os termos da legislação de 1986) não apenas restabeleceria uma relação de confiança que parece ter sido quebrada com medida tão draconiana quanto unilateral (carente, portanto, de legitimidade intrínseca), como honraria o atual titular de um serviço que sempre funcionou, bem mais do que apoiado em regras de hierarquia e disciplina, com base num pacto não escrito (por isso mesmo consensual) regulando o princípio da responsabilidade individual.” (Paulo Roberto de Almeida, Washington, 29/10/2001)*

Depois de indicar que minha entrevista jamais tratou de qualquer questão relativa à “formulação ou execução da política externa brasileira” – registrando, aliás, que ela constava do próprio clipping diário do Itamaraty –, eu retornei às questões de princípio que tinham motivado a redação dessa carta, até agora inédita:

*“Este é o entendimento pessoal que retiro de reiteradas afirmações contidas na circular “interpretativa” 40.658, que afirma expressamente que a circular 40.622 (que “não deve ser vista como uma gramática de obediência voltada para vigiar”) se refere exclusivamente a “manifestação de diplomata sobre a formulação e execução da política exterior”. Creio ter atendido plenamente ao critério de “responsabilidade de um agente de Estado”, ademais de ter correspondido ao espírito da diretriz expressa na circular 40.658, que afirma que “o diálogo com a sociedade é do interesse institucional do Itamaraty e do Brasil” (par. 19). Se tal é válido para o agente público, mediante autorização ou consulta, a lei de 1986 e a circular de 2001 não poderiam obstar ação correspondente do cidadão privado, ainda mais quando tal ação não pode ser vista como se enquadrando*

*no objeto próprio da chamada lei da mordação.” (idem)*

Pouco tempo depois eu recebi um convite da revista *A Granja*, do Rio Grande do Sul, que me solicitava uma nova entrevista em torno dos mesmos assuntos tratados nas Páginas Amarelas da *Veja*, ou seja, política agrícola europeia e minha opinião sobre a postura do Brasil sobre a questão. Consultei a Secretaria de Estado a esse respeito e, na ausência de resposta, resolvi não atender à demanda da revista. Como o tema pode ser ainda objeto de algum interesse, disponibilizei-o no meu blog *Diplomatizando* (Almeida, 2001b). Devo registrar, outrossim, que o silêncio do Itamaraty a pedidos feitos ao abrigo da legislação vigente – inclusive as famigeradas circulares –, me parecia uma espécie de desprezo pela atividade intelectual paralela de alguns de seus servidores, tema que eu também havia abordado na minha carta – não entregue – ao chanceler Celso Lafer. Foi numa espécie de reação a essa atitude – e aproveitando o fato de que vários representantes estrangeiros estavam se deslocando em janeiro de 2002 a Porto Alegre, para participar de mais uma edição do Foro Social Mundial – que eu resolvi publicar, sem autorização, mais um artigo no Estadão: “A esquerda jurássica marca encontro em Porto Alegre” (*O Estado de São Paulo*, 26/01/2002), no qual eu antecipava algumas das conclusões a que chegariam aqueles alegres participantes de um convescote animado. Fui novamente admoestado pela Secretaria de Estado: o despacho telegráfico n. 75 (de 29/01/2002), relembra novamente a lei da mordação e mencionava minha “falta grave”. Em outros termos, eu estava me convertendo no principal cliente da famigerada circular da mordação.

Em minha defesa, eu poderia invocar o simples fato, objetivo, que nesse artigo, em nenhum momento, eu tratei, de perto ou de longe, da “formulação e execução da política externa brasileira”, sendo mais precisamente uma crítica das posições ingênuas, levianas, risíveis ou totalmente equivocadas, da esquerda brasileira e internacional, a respeito dos temas candentes do

momento e do FSM: a globalização, seus efeitos econômicos e sociais, o impacto em termos de emprego ou na distribuição de renda, em nível nacional ou mundial. Mas, nada disso interessava aos “barões” da Secretaria Geral, interessados em me punir “pelo exemplo”. Todos os casos provocando admoestações envolviam manifestações de minha parte que não tocavam exatamente em “temas tabu” da Casa, mas que se referiam a aspectos variados da política internacional ou nacional.

Ocorreu, ainda, uma terceira oportunidade de “punição”, quando, ao lançar livros recentemente publicados no Brasil, no primeiro semestre de 2002, uma declaração minha foi novamente repercutida pela imprensa, sem que, no entanto, eu tivesse escrito ou publicado qualquer artigo, ou feito pronunciamentos a respeito da “formulação e execução da política externa brasileira”. Tratou-se de uma palestra, em princípio fechada, para membros do Cebri no Rio de Janeiro, durante a qual respondi perguntas que foram formuladas pela audiência. No dia seguinte, *O Estado de S. Paulo* de 3/04/2002, trazia uma matéria sob o seguinte título já por si condenatório: “Brasil pode isolar-se da Alca, diz diplomata”, o que me valeu nova ameaça de punição, dessa vez até retirada do posto, em Washington. O assunto, finalmente, ficou reduzido a uma troca de mensagens com o chefe de gabinete do chanceler, sem um terceiro acréscimo ao meu maço pessoal, uma vez que as duas metades do “baronato” da Casa, incluindo a Secretaria Geral, estavam por demais ocupadas com assuntos diplomáticos mais urgentes, para conceder qualquer atenção aos dizeres de um diplomata contrarianista.

O Itamaraty da redemocratização, ou seja, de 1985 até 2002, funcionou mais ou menos da mesma forma como havia funcionado sob o regime militar, ou seja, com ampla latitude operacional, mas sem mais o peso vigilante dos coronéis do Conselho de Segurança Nacional, que viviam atentos ao tratamento dos temas tabu do regime militar: a oposição armada, os guerrilheiros exilados, a atuação dos centros do “comunismo internacional” no país: URSS, Cuba, China, regimes esquerdistas

na América Latina. Também já estava liberto de alguns resquícios funcionais dos antigos regimes populistas, a era Vargas e a República de 1946, ao abrigo das quais diversas pessoas estranhas à carreira foram sendo incorporadas “de favor” (pela “janela”) ou em troca de apoio político em cargos e postos no exterior, seja como adidos “econômicos” ou “culturais”, ou até mesmo como embaixadores. Esses “intrusos” foram sendo eliminados ao longo do regime militar, que também representou, do ponto de vista orgânico, a finalização de um processo de profissionalização e de burocratização da Casa.

Grandes mudanças, de natureza mais política do que propriamente organizacional, ocorreram a partir da assunção do Partido dos Trabalhadores ao poder, com a eleição de Lula, em outubro de 2002 (aliás, no contexto de uma deterioração dos indicadores econômicos, sob o impacto de possível alteração na estrutura do Plano Real de 1994, ajustado em 1999). Tal se deu pela incorporação, aos mecanismos decisórios da política externa, de quadros não mais exclusivos à carreira diplomática – como costumavam ser os conselheiros presidenciais em temas de relações internacionais –, e sim vinculados ao próprio PT; esse foi o caso do assessor especial em assuntos internacionais durante toda a duração dos três mandatos e meio do partido, um *apparatchik* conhecido nos meios de esquerda, exilado durante a ditadura e conhecido coordenador de confiança do Partido Comunista Cubano para o trabalho de organização do Foro de São Paulo, um consórcio de partidos esquerdistas da América Latina. Mas, os cargos mais importantes do Itamaraty, o de chanceler e o de secretário geral, foram entregues a diplomatas conhecidos por suas posições de esquerda ou nacionalistas, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, o mesmo que tinha sido expurgado do IPRI por manifestar sua oposição à participação do Brasil nas negociações da Alca.

Do ponto de vista pessoal, os governos petistas representaram um recrudescimento do “controle político” a que, de certa forma, eu já tinha sido submetido nos governos anteriores, mas de



maneira mais sútil e mais drástica: em lugar de ser objeto de censura, ou de eventuais “punições” leves, o que ocorreu foi, pura e simplesmente, o congelamento de minha carreira e um ostracismo que se estendeu por toda a duração do “regime” petista. Já convidado como professor orientador do mestrado dos alunos do Rio Branco desde 2001 – quando teve início um experimento de dez anos de “mestrado em diplomacia” –, recebi um convite, do então diretor do Rio Branco, para assumir a direção do mestrado (em termos de organização das matérias, trabalhos opcionais, pesquisa e publicações, etc.) no próprio início do governo do presidente Lula: tendo aceito o convite, e já me preparando para deixar Washington, ou assumir alguma embaixada em outro posto no exterior, tive a notícia, em abril de 2003, que tal convite não poderia ser confirmado, por razões não explicitadas. Não tive nenhuma hesitação em localizar as razões e motivos desse veto à minha designação: desde o retorno do Brasil à democracia eu tinha elaborado uma série de artigos sobre as interações entre o Congresso e os partidos políticos e a política externa, acompanhando, notadamente, os programas dos candidatos por ocasião das campanhas presidenciais. Mais especialmente eu tinha divulgado, pouco antes, diversas análises das posições do PT em matéria de assuntos internacionais, material logo em seguida consolidado num artigo publicado numa revista acadêmica: “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula” (Almeida, 2003), no qual eu expressava minha opinião crítica sobre as “inconsistências” do partido, do ponto de vista da política externa brasileira.

O resultado dessa “liberdade” em expressar livremente uma opinião crítica sobre a política externa que estava recém começando foi uma longa travessia do deserto – que eu passei quase inteiramente na Biblioteca do Itamaraty –, que ocorreu sem qualquer tipo de medida administrativa: simplesmente eu não era designado para qualquer função na Secretaria de Estado (nem solicitava remoção para o exterior), permanecendo naquele limbo

funcional que os diplomatas chamam de DEC, o Departamento de Escadas e Corredores (o que, de toda forma, representava uma irregularidade, senão contravenção administrativa). Aproveitei esse longo ostracismo para escrever alguns dos meus melhores livros, se posso assim julgar minha própria produção (2006, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014; sem considerar aqui algumas dezenas de artigos publicados e centenas de postagens próprias e criativas).

Pelo menos isso eu teria de agradecer aos ‘barões’ do momento no Itamaraty, no tocante a essa mania de ficar escrevendo o que penso sobre temas do passado e assuntos correntes, sob risco de desagradar os momentâneos “donos do poder”: mesmo involuntariamente, eles me deram a oportunidade de dinamizar minha produção intelectual de uma maneira que jamais eu teria podido imaginar nas fases mais “burocráticas” da carreira. A contrapartida foi uma diminuição na remuneração, a desconexão com os trâmites típicos de uma chancelaria e o não acesso à correspondência e aos expedientes de ofício, o que era parcialmente compensado com consultas e conversas frequentes com colegas da SERE e, também, com alunos do Rio Branco, que me consultavam eventualmente sobre trabalhos em preparação ou, mais frequentemente, sobre bibliografias especializadas. Também foi uma fase em que, livre do trabalho presencial, pude aceitar dezenas de convites de universidades e centros de pesquisa de todo o Brasil, para participar de seminários, bancas ou apresentar pareceres a artigos, tirando inclusive licença para dois estágios acadêmicos no exterior (EUA e França).

O impeachment de Dilma Rousseff, em meados de 2016, veio livrar-me da modorra estudiosa para iniciar uma das fases mais férteis e agradáveis de toda a carreira: a de diretor do IPRI, cargo que já tinha sido ocupado de maneira brilhante pelo embaixador Samuel, a quem eu tentei acompanhar no ativismo em matéria de eventos e publicações: de agosto de 2016 ao final de 2018, promovi, com o concurso de colegas, dezenas de eventos em todas as formas – debates e seminários abertos, mesas-redondas reservadas, assim como muitos livros editados –, cujos lances

mais intelectualmente satisfatórios foram preservados sob o formato impresso (já que vídeos e apresentações apresentam certa precariedade em sua preservação adequada). Já pressentindo que esse feliz ativismo teria um final fatal, a partir dos resultados das eleições de outubro de 2018, preparei, em 24 de dezembro desse ano – depois de ter lançado, no dia 19, dois volumes com os textos mais significativos do patrono das relações internacionais do Brasil, Celso Lafer (2018) –, um relatório relativamente abrangente de todas as atividades do IPRI nos dois anos e meio anteriores (Almeida, 2018), alertei meus assessores sobre as mudanças que estavam por vir e preparei-me para dar por encerrada uma das mais gratificantes experiências por que passei no Itamaraty.

De fato, a “ruptura” não tardou a ocorrer: logo no segundo dia do novo governo, em 2 de janeiro de 2019, ao tomar posse o patético chanceler acidental (que exerceria o cargo de forma desastrosa durante dois anos e três meses, até 29 de março de 2021), recebi ordens para “congelar” o programa de trabalho do IPRI aprovado na gestão anterior para o primeiro ano de um dos governos mais desastrosos de toda a história do Brasil. Mais concretamente, fui proibido de desenvolver atividades que já estavam programadas e preparadas desde as semanas finais de 2018, inclusive com viagens e eventos já contratados e preparados. O desenlace veio pouco depois, ao ter sido exonerado de meu cargo em pleno Carnaval de 2019. Foi, ao contrário do que se possa pensar, um enorme alívio pessoal: em qualquer hipótese, eu era incompatível com o novo “regime”, postura já adotada durante a campanha eleitoral de 2018; ao chamado “*bolsolavismo diplomático*” dediquei uma série de obras.

A exoneração do cargo de diretor do IPRI não se revelou, contudo, como das vezes anteriores, um limbo gracioso no “deserto” da Biblioteca, na qual, de toda forma, eu imediatamente me refugiei para dar continuidade à minha produção intelectual, o que de fato ocorreu (2019a, 2019b, 2020a, 2020b, 2021a e 2021b). Não esperava, de forma nenhuma, ser objeto de “retaliações maciças” por parte da nova e tresloucada administração, que, em resposta a minhas

postagens, escritos e livros publicados, resolveu utilizar-se maldosamente de expedientes formalmente legais para subtrair-me partes significativas de meu salário, ademais de cobrar-me outras somas relevantes, por supostas horas não trabalhadas. O fato é que fui lotado, compulsoriamente, na Divisão de Arquivos e Comunicações, subordinado a um primeiro secretário como chefe e, mesmo estando sem qualquer função, a administração viciosa ocupou-se de computar horas e dias ausentes de um trabalho jamais determinado expressamente para operar descontos vingativos em meus rendimentos. A mesquinhez foi tamanha que, mesmo justificando algumas das “ausências” do trabalho em cerimônias nas quais eu me encontrava com o próprio chanceler acidental, em 2019 (no ministério da Defesa, por exemplo, ou na ESG-Brasília), a administração indeferiu essas justificativas sem qualquer outra explicação, apenas com o fito de reduzir significativamente os meus vencimentos. Tratou-se de uma das mais indignas formas de assédio jamais vistas no Itamaraty, mas totalmente compatível com o espírito retaliatório que caracterizou a mais vergonhosa gestão da Casa, no mais medíocre governo jamais conhecido em toda a história do Brasil.

##### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DO ASSÉDIO ORDINÁRIO À INTIMIDAÇÃO INTELECTUAL?

O Itamaraty sempre foi conhecido, respeitado e até admirado, pela excelência dos seus quadros, pela alta qualidade das funções diplomáticas exercidas pelo seu corpo de funcionários de carreira – informação, representação, negociação – e tido até mesmo como um repositório de representantes da alta cultura do país, desde as fases iniciais da diplomacia do Império até a contemporaneidade republicana, como evidenciado no livro organizado pelo embaixador Alberto da Costa e Silva, *O Itamaraty na Cultura Brasileira* (2001).

Mas, como toda instituição “humana”, nos seus fundamentos orgânicos e de composição funcional, ele não poderia ser a “ilha

de excelência” que é suposto constituir sem a contrapartida das paixões e dos interesses que compõem o lado mais prosaico da vida cotidiana. Ou seja, a instituição, pela via dos seus membros, não poderia ficar isenta dos impulsos egoístas que comandam atitudes relacionais e situações de subordinação hierárquica. É justamente nesse nível de atitudes no trabalho, e nas relações pessoais, que se manifestam as situações de assédio ordinário que já frequentam com alguma recorrência a literatura do setor, assim como o compêndio de práticas inadequadas que vêm sendo repertoriadas em diferentes instâncias de defesa dos direitos laborais (e até humanos) dos subalternos colocados sob a dependência de chefias abusivas. Esse é um setor de ocorrências e um campo de estudos insuficientemente tratados neste capítulo, por ausência de informações completas sobre esse fenômeno, inclusive dada a prática, no Itamaraty, de encapsular os casos existentes sob um manto de secretismo deliberado, para justamente não macular a reputação de uma Casa que se considera como uma espécie de primeira entre as melhores.

Na ausência de uma abordagem compreensiva sobre o fenômeno do assédio, na sua acepção mais corriqueira, o capítulo ofereceu um testemunho pessoal sobre um outro tipo de “assédio”, que é aquele representado pelo enquadramento dos servidores do Serviço Exterior num conjunto de normas não exatamente explícitas, mas que costumam pautar a conduta dos diplomatas segundo os cânones mais valorizados numa carreira que já foi considerada como “aristocrática e ornamental”, mas que se orgulha, desde os tempos do Barão, de seguir os dois sacrossantos princípios internalizados desde o início da carreira nos jovens diplomatas: a disciplina e a hierarquia. São esses dois princípios que fundamentam a preeminência sempre reafirmada dos “valores tradicionais” do Itamaraty, bem mais até do que posturas conceituais no terreno da política externa e da diplomacia prática; eles definem comportamentos, antes mesmo da definição das diretrizes a serem seguidas nas funções corriqueiras da diplomacia. A conduta esperada é o acatamento

das ordens e instruções dos “barões” da Casa, ou seja, se espera que as camadas subalternas cumpram fielmente as diretivas das esferas superiores.

Dessa estrutura de autoridade, ou até autoritária, deriva inclusive o desejo de moldar as consciências e determinar o que podem pensar, e dizer publicamente, os diplomatas, como forma de criar essa impressão de unidade de posturas e de adesão aos comandos, numa certa similaridade, ou até um espelho do que ocorre na estrutura e funcionamento das instituições militares. Esse é um aspecto pouco observado na constatação e no registro de situações de “assédio”, o da “intimidação intelectual”, que talvez mereça um estudo mais pormenorizado, mas que aqui foi abordado unicamente pela via do depoimento pessoal.

Esse aspecto não ficou imune às conclusões de um colega diplomata que se ocupou de registrar as suas “impressões”, após ter exercido o cargo de diretor do Instituto Rio Branco: o embaixador André Amado (2013). Depois de discorrer sobre as diversas etapas e facetas do diplomata brasileiro – a formação e a socialização no Instituto Rio Branco, as várias funções da carreira na construção de uma diplomacia de qualidade –, o autor finaliza as suas “não conclusões” sob a forma de uma série de perguntas complexas, mas que procuram levantar todas as questões que cercam a preparação, o desempenho e o êxito da vida diplomática, inclusive em suas dimensões profissionais e familiares. Uma dessas questões interrogativas aos mais jovens, num conjunto de dezesseis perguntas altamente relevantes para o objetivo da qualificação ainda maior do capital humano do Itamaraty, toca no problema que foi aqui extensivamente exposto sob o viés do depoimento pessoal: o da *liberdade de expressão*, e até a de eventualmente dissentir da postura oficial, mas que ao final deve convergir para o que for definido pelo discurso da autoridade:

*“Teremos ousado frisar que a democracia no Itamaraty é um direito constitucional, mas não um pilar institucional? Estarão todos a par de que a liberdade de expressão no Itamaraty, por*

*exemplo, vai até o momento em que se define a posição oficial do país e que, a partir daí, quem quiser dissentir da decisão tomada ou questioná-la terá todo o direito de fazê-lo, mas no Itamaraty (e somente no Itamaraty) e nas instâncias apropriadas para a discussão intramuros?” (Amado, 2013, p. 169)*

Mas a pergunta seguinte já indica os limites da “liberdade de dissentir”, o que aliás sempre foi objeto dos regulamentos internos do Serviço Exterior, sem a necessidade, portanto, de circulares preventivas ou censórias, como as que foram examinadas na seção anterior deste ensaio. O que pergunta o embaixador Amado está plenamente contemplado num dos dispositivos do RISE que regula o material de trabalho do diplomata:

*“Teremos feito ver às novas gerações que as informações com que trabalhamos são, em princípio, matéria sigilosa, não passível, portanto, de transformar-se em nota ou coluna de imprensa, sob pena de prejudicar o interesse nacional?” (idem, loc. cit.)*

A provocação ao diálogo que emerge da dúzia e meia de questões oferece, sem dúvida, um roteiro de questões a serem trabalhadas em aulas e conferências no Instituto Rio Branco, com vistas a tornar o trabalho diplomático menos burocrático e mais reflexivo. Mas, ainda assim, o autor destas linhas ousa dissentir, como já revelado anteriormente, até mesmo da noção de “interesse nacional” como sendo algo dado e livre de questionamentos. O que é, exatamente, o interesse nacional? Quem o define? Em função do quê, mais precisamente? Todo o trabalho paralelo de reflexão sobre a carreira, sobre a política externa, sobre a própria diplomacia, conduzido persistentemente por este autor ao longo das funções exercidas em diferentes postos e cargos na Secretaria de Estado e no exterior, está refletido em um bom volume de artigos e livros, que não necessariamente refletem o pensamento “oficial” da instituição, que costuma ser o dos barões da Casa,

em obediência às diretrizes traçadas pelos decisores últimos. Em várias ocasiões, essas “opiniões” foram censuradas, reduzidas, obstadas ou objeto de admoestações, mesmo situadas num plano bem mais conceitual do que o da “formulação e execução da política externa”.

Um outro ex-diretor do Rio Branco também ofereceu suas reflexões sobre a formação do diplomata brasileiro – Fernando Guimarães Reis (2013) – e é por meio de alguns de seus argumentos que pretendo encerrar este ensaio tentativo sobre a construção intelectual do serviço diplomático:

*“O IRBr é a aplicação prática do princípio do mérito e da igualdade de oportunidades, o que é um requisito da democracia. Mas – é bom que se lembre – a democracia não é apenas um regime político, é um modo de vida... Por isso mesmo é uma conquista permanente. A educação, por sua vez, é um instrumento para a continuidade democrática...”*

*O Instituto Rio Branco reflete uma dualidade: destinado a ser um fator de continuidade, nasceu sob o signo da mudança. Foi, aliás, concebido dentro dessa ambiguidade e não pode ser diferente. Como assinalado, O IRBr tem uma dupla missão: transmitir o legado das gerações mais antigas e incorporar o aporte das novas gerações.” (p. 34)*

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de (1993). *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras.

\_\_\_\_\_. (2001a). “Ricos e arrogantes”, revista *Veja*, “Páginas Amarelas”, a. 34, edição n. 1723, 24/10/2001, p. 11 e 14-15; disponível em: <https://diplommatizando.blogspot.com/2016/02/uma-entrevista-normal-pela-qual-o.html>; acesso em 20/12/2021.

\_\_\_\_\_. (2001b). “O Brasil e o Comércio Agrícola Mundial”, Washington 5 dez. 2001, 9 p. disponível em: <https://diplommatizando.blogspot.com/2021/12/uma-entrevista-nao-concedida-revista.html>).



- \_\_\_\_\_ (2001, 2005, 2017). **Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império**. 1ª. ed.; 2ª., rev. atualizada; São Paulo: Senac-SP; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001 e 2005; 3ª. ed.; Brasília, Funag, 2017.
- \_\_\_\_\_ (2003). “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula”, *Sociologia e Política*, n. 20, p. 87-102; disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4nshwsp5XKC3k8rvSpxvykx/?lang=pt>; acesso em 20/12/2021.
- \_\_\_\_\_ (2006). **O Estudo das Relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia**. Brasília: LGE Editora.
- \_\_\_\_\_ (2010). **O Moderno Príncipe (Maquiavel revisitado)**. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_ (2011). **Globalizando: ensaios sobre a globalização e a antiglobalização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora.
- \_\_\_\_\_ (2012). **Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: LTC.
- \_\_\_\_\_ (2013). **Integração Regional: uma introdução**. São Paulo: Saraiva.
- \_\_\_\_\_ (2014). **Nunca Antes na Diplomacia...: A política externa brasileira em tempos não convencionais**. Curitiba: Editora Appris.
- \_\_\_\_\_ (2018). “Relatório de Atividades como Diretor do IPRI de 2016 a 2018”, nota disponível em: <https://www.academia.edu/s/e66d6c1639/relatorio-do-ipri-diretor-paulo-roberto-de-almeida-2016-2018>; acesso em 21/12/2021.
- \_\_\_\_\_ (2019a). **Contra a Corrente: ensaios contrarianistas sobre as relações internacionais do Brasil, 2014-2018**. Curitiba: Editora Appris.
- \_\_\_\_\_ (2019b). **Miséria da Diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty**. Boa Vista: Editora da UFRR.

\_\_\_\_\_ (2020a). **O Itamaraty num labirinto de sombras: ensaios de política externa e de diplomacia brasileira.** Brasília: Diplomatzando.

\_\_\_\_\_ (2020b). **Uma certa ideia do Itamaraty: a reconstrução da política externa e a restauração da diplomacia brasileira.** Brasília: Diplomatzando.

\_\_\_\_\_ (2021a). **O Itamaraty Sequestrado: a destruição da diplomacia pelo bolsolavismo, 2018-2021.** Brasília: Diplomatzando.

\_\_\_\_\_ (2021b). **Apogeu e demolição da política externa: itinerários da diplomacia brasileira.** Curitiba: Editora Appris.

AMADO, André (2013). **Por dentro do Itamaraty: impressões de um diplomata.** Brasília: Funag.

BRAZ, Erika (2021). “CPADIS completa quatro anos de combate ao assédio no Itamaraty”, Nota de informação, SindItamaraty (08/11/2021; disponível em: <https://www.sinditamaraty.org.br/noticias/cpadis-completa-quatro-anos-de-combate-ao-assdio-no-itamaraty>; acesso em 9/11/2021).

CARMO, Gessica Fernanda do (2018). **Os soldados de terno? ruptura, crise e reestruturação da diplomacia brasileira (1964-1969).** Marília: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/ UNICAMP/PUC-SP); Dissertação de Mestrado; orientador: Shiguenoli Miyamoto; Data de Defesa: 22/03/2018; disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/154035>; acesso em 20/09/2021.

COSTA E SILVA, Alberto (2001). **O Itamaraty na Cultura Brasileira.** Brasília, Instituto Rio Branco.

DUMONT, Louis (2008). **Homo Hierarchicus: o sistema das castas e suas implicações.** São Paulo: Edusp.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz *et alii* (orgs.) (2015). **Assédio moral em organizações públicas e a (re)ação dos sindicatos.** Curitiba: CRV.

FERNANDES, Jean-Marcel (2019). “Corregedoria, Inspeção e Ouvidoria do Serviço Exterior”, Gran Cursos Online, 07/06/2019; disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/corregedoria-inspetoria-e-ouvidoria-do-servico-exterior/>; acesso em 10/12/2021.

LAFER, Celso (2018). *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: Funag, 2 vols.

PEREIRA, José Mário (2001). “O Fenômeno Merquior”, In: Costa e Silva, Alberto da (org.) *O Itamaraty na Cultura Brasileira*. Brasília: Instituto Rio Branco, p. 360-378.

PINTO, Karla Lisandra Gobo (2016). *Noblesse d’État: do campo ao habitus da diplomacia brasileira*. Campinas: Universidade de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Tese de doutorado; orientador: Renato José Pinto Ortíz. Data da defesa: 13/12/2016.

MENDES, Ana Magnólia; DUARTE, Fernanda Souza (2017). *Riscos psicossociais relacionados ao trabalho no Itamaraty: análise clínica do prazer e sofrimento no trabalho*. Relatório de Pesquisa, 105 p.; disponível em: [https://www.sinditamaraty.org.br/images/Relat%C3%B3rio\\_31-03-2017.pdf](https://www.sinditamaraty.org.br/images/Relat%C3%B3rio_31-03-2017.pdf); acesso em 8/02/2021.

MRE (2020). *Estatísticas Ouvidoria do Serviço Exterior no ano de 2020*. Relatório em formato pdf; disponível no portal do Itamaraty: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/ouvidoria/numeros-ouvse-sic-2020.pdf>; acesso 10/12/2021.

REIS, Fernando Guimarães (2013). *Por uma academia renovada: formação do diplomata brasileiro*. Brasília: Funag.



**PARTE III** A Transversalidade do Assédio  
Institucional na Burocracia Federal

---



# CAPÍTULO 10

---

## CLIMA DE MEDO EM PLENA DEMOCRACIA: PERCEPÇÕES DA BUROCRACIA FEDERAL<sup>1</sup>

Carla Borges;  
Michelle Moraes de Sá e Silva

### RESUMO:

O conceito de *assédio institucional* apresentado por José Celso Cardoso Jr. e Frederico Barbosa da Silva nesta obra nos permite entender o *caráter coletivo* e as implicações gerais do assédio, seja em sua faceta organizacional ou moral. Os mesmos autores propõem, em trabalhos anteriores, que o assédio institucional tem sido adotado como *método de governo* na administração Bolsonaro. Embora seja metodologicamente complexo aferir a engenharia envolvida na aplicação deste método de governo, é possível pesquisar como as pessoas que fazem parte da burocracia federal se veem impactadas pelo assédio institucional. A pesquisa relatada neste capítulo envolveu 95 entrevistados de diversas carreiras federais, trabalhando em distintos órgãos. Sem serem perguntados especificamente sobre situações de assédio, os participantes voluntariaram informações que permitem traçar não apenas a presença do assédio institucional em vários órgãos federais, como também a existência de um *clima de medo* que transborda do ambiente institucional e é coletivamente vivenciado pelos servidores do poder executivo federal. A partir da fala dos participantes, foi possível identificar diferentes dimensões que compõem esse clima de medo, deixando claro que ele é percebido de maneira muito evidente e semelhante por

<sup>1</sup> Gostaríamos de agradecer à querida amiga Ana Laura Becker Aguiar, pelo apoio incansável na organização e coleta de dados. Agradecemos também a Gabriela Reis Mendonça, que se dedicou a transcrever centenas de horas de áudio de entrevistas e a Anna C. Venturini, pela capacitação no uso do software NVivo

indivíduos que não pertencem às mesmas carreiras e não estão nos mesmos órgãos.

Ao dar voz aos participantes da pesquisa, o texto revela que as difíceis situações relatadas e vivenciadas extrapolam casos individuais, tratando-se de um fenômeno contra a coletividade. Ao se analisarem os elementos constitutivos do clima de medo que paira sobre a administração federal, identificaram-se os seguintes aspectos: Perseguição Sistemática; Piora Progressiva; Desconfiança e Precarização; Servidores Barrados; Censura e Autocensura; Violência Disfarçada; Desmaterialização, Paralisia e Erosão Orçamentária. O clima de medo constituído impacta severamente a estrutura e o funcionamento do Estado, deixando marcas sobre as políticas que deveriam beneficiar a população, assim como sobre o servidor a cargo de seu desenho, implementação e avaliação. Neste processo, as consequências identificadas são inúmeras e profundas: Desmonte de Políticas Públicas; Frustração e Desmotivação; Busca de Refúgio e de Invisibilidade; e Adoecimento.



# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	433
2. SOBRE A PESQUISA: AMOSTRAGEM E ANÁLISE DE DADOS	435
3. CONCEITO EMERGENTE: O CLIMA DE MEDO	440
4. ANÁLISE EM CAMADAS	442
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	477
REFERÊNCIAS	478

## 1. INTRODUÇÃO

*“Pedi os nomes das pessoas que aprovaram vacinação de crianças”<sup>2</sup>, Jair Bolsonaro, Presidente da República, 16 de dezembro de 2021.*

Assim como as democracias já não morrem apenas com tanques nas ruas, para lembrar o argumento utilizado por Levitsky e Ziblatt (2018), também a prática de assédio na administração pública já não é mais vivenciada apenas como um ato individual que afeta isoladamente a sua vítima. O conceito de *assédio institucional*

<sup>2</sup> <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-pedi-nomes-das-pessoas-que-aprovaram-vacinacao-de-crianca>

apresentado por José Celso Cardoso Jr. e Frederico Barbosa da Silva nesta obra nos permite entender o caráter coletivo e as implicações gerais do assédio, seja em sua faceta organizacional ou moral. Os mesmos autores propõem, em trabalhos anteriores (2020 e 2021), que o assédio institucional tem sido adotado como método de governo na administração Bolsonaro.

Embora seja metodologicamente complexo aferir a engenharia envolvida na aplicação deste método de governo, é possível pesquisar como as pessoas que fazem parte da burocracia federal se veem impactadas pelo assédio institucional. A pesquisa relatada neste capítulo envolveu 95 entrevistados de diversas carreiras federais, trabalhando em distintos órgãos. Sem serem perguntados especificamente sobre situações de assédio, os participantes voluntariaram informações que permitem traçar não apenas a presença do assédio institucional em vários órgãos federais, como também a existência de um *clima de medo* que transborda do ambiente institucional e é coletivamente vivenciado pelos servidores do poder executivo federal. A partir da fala dos participantes, foi possível identificar diferentes dimensões que compõem esse clima de medo, deixando claro que ele é percebido de maneira muito evidente e semelhante por indivíduos que não pertencem às mesmas carreiras e não estão nos mesmos órgãos.

Portanto, para que se possa entender as práticas de assédio no governo Bolsonaro, não será suficiente investigar, a partir das ferramentas administrativas disponíveis, os casos individuais de perseguição e assédio moral. É importante olhar para os processos sistemáticos que criam um clima de instabilidade e insegurança e que afetam o conjunto de servidores. Não importa aqui a intencionalidade ou dolo, como se diria em termos jurídicos, ou mesmo a materialidade de casos específicos que venham a ser formalmente investigados em processos administrativos - embora esses sejam importantes para garantir justiça às vítimas. Neste capítulo, busca-se compreender como essa modalidade específica de assédio prejudica a moral dos servidores, suas

decisões individuais de carreira, sua saúde física e mental e, obviamente, seu desempenho.

Por fim, foi possível observar como o clima de medo tem efeitos não apenas sobre os agentes da burocracia, mas também sobre as políticas públicas federais, de que depende o povo brasileiro. Diversos entrevistados identificaram que o processo de assédio institucional, aliado ao desmonte de políticas públicas, iniciou-se a partir do controverso processo de impeachment em 2016, tendo se tornado mais profundo e sistêmico a partir do início do governo Bolsonaro, em janeiro de 2019.

## 2. SOBRE A PESQUISA: AMOSTRAGEM E ANÁLISE DE DADOS

Os dados relatados neste capítulo pertencem a uma pesquisa mais ampla realizada pelas autoras e iniciada seis meses após o início do governo Bolsonaro em 2019. A coleta de dados começou com um questionário online do tipo *survey*, respondido por 337 pessoas que trabalham ou trabalharam no governo federal, entre servidores e cargos comissionados. Destes, 132 participaram de uma entrevista estruturada com doze perguntas a respeito de suas trajetórias no governo federal, sua autonomia enquanto burocratas e suas percepções sobre a agenda de direitos humanos ao longo das administrações recentes.

Embora as questões não abordassem diretamente situações de assédio, os participantes compartilharam diferentes casos vivenciados ao longo de sua trajetória no serviço público, com um perceptível aumento de menções a situações de assédio, perseguição e medo a partir de 2019. Elementos que colaboram para a criação do que chamamos de clima de medo começaram a ser gestados em alguns órgãos até mesmo antes da posse do novo presidente, resultando, por exemplo, em pedidos de remoção para áreas de menor visibilidade. No entanto, a intenção do presente capítulo não é traçar uma análise comparativa das ocorrências de assédio entre diferentes governos, mas priorizar

um aprofundamento qualitativo sobre as faces que o assédio institucional tem assumido, particularmente no governo Bolsonaro, sobretudo considerando o assédio moral e suas consequências.

Sendo assim, aplicamos um recorte temporal sobre a amostra, e consideramos apenas os relatos de funcionários que se mantiveram vinculados ao serviço público federal de 2019 em diante, incluindo aqueles em licença ou cedidos para governos estaduais e municipais. Isso reduziu o total de entrevistas para um conjunto de 95, as quais refletem uma escuta ampliada sobre a percepção de atores da burocracia federal lotados em diferentes postos, permitindo observar que o assédio institucional não é uma particularidade de uma ou outra pasta, sendo uma prática sistemática com efeitos contagiantes sobre o conjunto da estrutura federal. O seguinte quadro detalha como os entrevistados e entrevistadas se distribuem pelos distintos órgãos, considerando a instituição onde estavam lotados no momento da entrevista, realizada entre janeiro a março de 2021:

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DAS ENTREVISTAS POR DIFERENTES ÓRGÃOS

<b>Órgão</b>	<b>Qtd.</b>
<b>Ministérios</b>	<b>62</b>
Ministério da Educação	14
Ministério da Economia	9
Ministério das Relações Exteriores	9
Ministério da Saúde	9
Ministério da Cidadania	7
Ministério do Desenvolvimento Regional	5
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	3
Controladoria-Geral da União	2
Ministério da Justiça	2
Presidência da República	2
<b>Autarquia/Fundação</b>	<b>20</b>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	5
Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)	3
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	2
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	2
Fundação Nacional do Índio (FUNAI)	2
Banco Central	1
Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	1
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	1
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)	1
Receita Federal	1
<b>Vinculados mas afastados do Executivo Federal</b>	<b>8</b>
Cedidos/as para estados e municípios	7
Cedido/a para o poder judiciário	1
Em licença	5
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>

Há de se observar que a amostra utilizada não se pretende representativa, uma vez que não decorre de um processo de amostragem aleatória. Ela resulta da divulgação do *survey* por meio de plataformas digitais e de redes sociais, assim como do uso do chamado método de bola de neve para recrutamento dos respondentes. Trata-se da identificação de novos participantes a partir da recomendação daqueles que já participam ou pretendem participar da pesquisa. Em outras palavras, não há uma seleção prévia da amostra; a mesma vai se compondo à medida que os próprios participantes divulgam a pesquisa e recomendam potenciais respondentes.

O acesso à burocracia federal no Brasil é particularmente difícil para pesquisadores que não estão vinculados a uma agência federal de pesquisa, uma vez que não há uma base de dados pública com as características e as informações de contato de todos os servidores, o que permitiria o desenho de uma amostra

aleatória e representativa. O método de bola de neve representa uma importante opção nestes casos em que os dados não estão facilmente disponíveis (Noy, 2008). De todo modo, a amostra final alcançada pela pesquisa envolveu dez diferentes ministérios e onze autarquias, oferecendo a possibilidade de escuta através de diferentes prismas institucionais que surpreendentemente apontam para o mesmo fenômeno: a *instalação sistemática de um clima de medo*.

As entrevistas realizadas tiveram duração média de uma hora e meia e foram realizadas por meio da plataforma Zoom. Tomando como base as notas e transcrições dessas entrevistas, realizou-se uma busca textual por palavras-chaves que pudessem indicar situações de assédio, extraídas a partir das definições propostas por Cardoso Jr. e Silva (2020) e outras expressões correlatas.<sup>3</sup> Diante do desafio de mapear uma questão tão complexa, a pesquisa incluiu termos não obviamente relacionados ao assédio, mas que pudessem dar pistas sobre o conseqüente clima de medo instalado desde 2016 e intensificado com a posse de Bolsonaro. Por exemplo, observou-se reiteradamente uma preocupação dos participantes com a sua segurança e anonimato, com vários pedidos de sigilo registrados nas entrevistas.

A partir da busca textual, selecionamos trechos e citações emblemáticas que nos permitiram identificar os códigos mais recorrentes, temas emergentes das falas dos próprios

---

<sup>3</sup> Busca pelas seguintes palavras: agre(agressão, agressivo, agredir, agredido/a), ameaç (ameaça, ameaçar, ameaçado/a), anônim(anonimato, anônimo), assed (assédio, assediado/a), ata (atacar, ataques, atacado/a), autorit (autoritário, autoritarismo), boicot(boicote, boicotado/a), censura(censurado/a), clima, coa (coação, coagir, coagida), coer(coercitivo, coerção), confidencial, constrang (constrangedor, constrangido/a) crim (crime, criminalizar, discriminar, discriminado/a), critic (crítica, criticado/a, criticar), decep(decepcionado/a, decepção), depress (depressivo, depressão), desanim (desânimo, desanimado/a), desautoriza (desautorizado/a, desautorizar), descredibiliz (descredibilizar, descredibilizado/a), deslegitim(deslegitimar, deslegitimado/a) desmotiva (desmotivado/a, desmotivação), desqualifica (desqualificar, desqualificado/a), difícil (difícil, dificuldade), disfarç (disfarçar, disfarçado/a), doen (doente, doença, adoecer, adoecimento), escond (escondido/a, esconder), estigma (estigmatizar, estigmatizado/a), frustr(frustrante, frustrado/a, frustração), humilha (humilhação, humilhado/a, humilhar), medo, perse (perseguido/a, perseguição, persecutório), process (PAD, processado/a), retaliado(a), sigilo, sofr(sofrimento, sofrer, sofrir), stress (estresse, estressante, estressado/a), tabu, tens (tenso, tensão), violen (violência, violento, violentado/a).

participantes.<sup>4</sup> A segunda etapa da codificação resultou em uma análise orientada em duas camadas: i) identificar as facetas do *modus operandi* do assédio institucional na atual gestão, caracterizando as dimensões do clima de medo; e ii) problematizar as consequências do clima de medo sobre a gestão pública. Os depoimentos nos permitem aferir como as instituições democráticas vêm sendo drenadas por meio do ataque direto e indireto aos agentes da burocracia pública federal.

Este capítulo foi, portanto, construído com base nessa escuta, na tentativa de registrar a percepção dos atores que estão no seio da administração pública federal. A intenção não foi entrar em suposições sobre as motivações e intencionalidades dos perpetradores do assédio, muito menos discutir a veracidade dos fatos, mas sim oferecer um retrato construído a partir da perspectiva da burocracia, das impressões e vivências dos indivíduos que pudemos ouvir. Privilegiamos um registro qualitativo do conjunto de depoimentos coletados, cumprindo um papel de romper com o silenciamento e dando voz a esses indivíduos dentro das regras de confidencialidade. Acompanhá-los e ouvi-los é uma necessidade evidente e este é também um dos objetivos deste capítulo.

Há de se destacar que, por conta das exigências éticas da pesquisa acadêmica e considerando o receio sinalizado pelos próprios respondentes, o material relatado neste capítulo passou pela remoção de todos os marcadores que pudessem identificar o/a participante. Por isso, nas citações diretas, foram removidos os nomes dos órgãos e carreiras às quais os respondentes pertencem ou pertenciam, assim como as referências às políticas públicas

---

4 Códigos gerados pela segunda etapa da codificação: adoecimento, ameaças, assédio, assédio institucional, censura e autocensura, clima, clima de discriminação, clima de medo, clima pesado, constrangimento, desânimo, desconfiança, desconfiança com implicações para as políticas públicas, descontinuidade, desmotivação, difícil, dilema ético, erosão, erosão orçamentária, estigmatização do servidor, exclusão, exonerações, frustração, impacto sobre as políticas públicas, implicações da saída de servidores, substituição por terceirizados, imprevisibilidade, insegurança, instabilidade, interferência, invisibilidade, irrelevância institucional, liberdade de expressão e pensamento, medo, não-nomeações, paralisia, perseguição, policiamento, receio, recuar, regras não-escritas, remoções forçadas, ruim com Temer pior com Bolsonaro, sabotagem, saída, sigilo, silenciar, sobreviver, sofrimento relacionado ao trabalho, solidão, vergonha.

com as quais trabalham ou trabalharam.

### 3. CONCEITO EMERGENTE: O CLIMA DE MEDO

*“Por favor, considere isso extremamente sigiloso. Eu posso ser prejudicado!” (Entrevista 20).*

Esse foi um pedido comum ao longo das 95 entrevistas. A palavra “difícil” foi utilizada 46 vezes por uma única entrevistada. Era seu eufemismo quando iniciava uma crítica, mas por fim preferia se calar. Entre o total de entrevistados, a palavra ‘difícil’ foi utilizada 490 vezes. Essa atmosfera carregada de medo, combinada com uma vontade de denunciá-lo, marcou inúmeras entrevistas aqui relatadas. Isso exigiu um esforço adicional para dar aos entrevistados todas as garantias de confidencialidade e deixá-los tranquilos quanto à proteção de sua identidade. Essa dinâmica, em si mesma, é bastante reveladora do clima de medo de que falamos neste capítulo. Chamaremos de *clima de medo* essa sensação generalizada de insegurança e temor que parece pairar sobre as repartições da administração pública federal no Brasil em 2021. O clima de medo vai além do próprio assédio institucional, apresentando-se como uma consequência que transborda as individualidades e assombra o coletivo. Se o assédio institucional de cunho moral tem sido uma marca de como os tomadores de decisão se relacionam com as bases da estrutura hierárquica, o clima de medo é seu resultado mais evidente. Alguns chegam a nomeá-lo como tal, usando esta ou outras expressões como clima tenso, clima ruim, clima de perseguição, clima pesado. Mas a maioria usa outras palavras, como medo, incerteza, censura, tabu. Alguns simplesmente deixam seu relato em suspenso, em reticências e pausas prolongadas ou em expressões de desesperança encapsuladas na palavra “difícil”.

Diante de um tema tão pouco tangível e ao mesmo tempo tão presente nas entrevistas, preferimos nos ater aos relatos





Prova disso é a elevada incidência de palavras relacionadas ao assédio ou ao medo: das 95 entrevistas consideradas, apenas 14 não traziam nenhuma menção às palavras com a conotação procurada. Ao olhar para este dado, é importante considerar ainda a possibilidade de subnotificação, seja porque não se tratava do objetivo explícito das perguntas, seja porque muitas pessoas não se sentiam confortáveis em compartilhar situações que pudessem eventualmente motivar novas perseguições. Se, nesse cenário inóspito, 85% dos participantes vinculados à gestão pública, em algum momento desta gestão, apontaram elementos que colaboram para a identificação de um clima de medo, quantos seriam se fosse possível contar com um testemunho sem constrangimentos?

#### 4. ANÁLISE EM CAMADAS

À luz dos relatos compartilhados, organizamos a análise em duas camadas. Primeiramente, procuramos compreender a forma como se manifestam as situações de assédio institucional desde 2019, ou seja, quais são as características mais frequentes nos casos relatados pelos servidores públicos federais vinculados à administração direta - ativos, cedidos e em licença. Neste mesmo fôlego, passamos a identificar um conseqüente clima de medo, que emerge a partir dos relatos que identificaram esse *modus operandi*. Por isso, na primeira seção, desdobramos a ideia de clima de medo, entendendo-o como uma decorrência das práticas sistemáticas de assédio. Num segundo momento, exploramos as conseqüências dessa atmosfera generalizada de insegurança para as políticas públicas e a capacidade institucional do Estado brasileiro, assim como para a saúde, as atitudes e as escolhas profissionais dos próprios servidores.

Apesar da distinção aqui feita entre estas duas camadas

para fins hermenêuticos, percebe-se que, na prática, as causas e consequências do clima de medo se confundem e se retroalimentam, gerando uma espiral crescente. Portanto, cabe ter em mente que, na experiência da burocracia, as dimensões apontadas não existem isoladamente ou em ordem linear; elas coexistem e se reforçam.

#### **4.1. MODUS OPERANDI DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL E A CONSTRUÇÃO DO CLIMA DE MEDO**

*“Pisando em ovos” (Entrevistas IO4 e II4).*

Reconhece-se que a incidência de assédio em organizações dos setores público e privado sempre existiu. No entanto, salta do conjunto de entrevistas a observação de que o alcance do assédio se transformou, passando de casos individuais para uma prática sistemática, que contamina o ambiente de trabalho e intimida a coletividade. É o que Cardoso Jr. e Silva chamam de assédio institucional (2020 e 2021), ou seja, a adoção do assédio contra funcionários (de tipo moral) e contra instituições (de tipo organizacional) como método de governo. Entre as principais características do assédio identificado por eles na presente gestão está “a ameaça permanente, com mostras de autoridade e discricionariedade com relação ao funcionamento institucional normal” (2020. p. 7).

É para esse aspecto que a maior parte dos relatos tende a apontar. Como veremos, diferentemente das práticas da ditadura civil-militar de 1964, que cerceava direitos e gerava um clima de terror de maneira explícita (por exemplo, através dos atos institucionais e das prisões arbitrárias com desfechos trágicos), vários relatos indicam que agora a postura autoritária dos agentes públicos se manifesta de forma mais velada, mas nem por isso menos intimidante. Ao invés de proibições e ameaças declaradas, o que se percebe é a instalação de um ambiente de insegurança e de perseguição tácita, em que os servidores são levados cada vez

mais a “pisar em ovos”.

*“Era uma conversa truncada, com desconfiança, sensação de estar sempre pisando em ovos, um clima persecutório”<sup>6</sup> (Entrevista 114).*

*“Me sinto protegida pois estou debaixo do X que é o diretor, mas a minha atuação no programa que eu toco, no grande programa que eu coordeno é sempre pisando em ovos. Ninguém se sente hoje realmente seguro. [...] A gente não faz o que a gente ama e quer” (Entrevista 104).*

Nesta seção, procuraremos analisar elementos que podem dar pistas sobre o atual *modus operandi* governamental e sobre o decorrente clima de medo - essa atmosfera de suspensão e de suspeição institucional. De antemão, cabe ressaltar que, embora de naturezas diferentes, como procuramos categorizar, um aspecto está presente em todas as citações: a *dimensão coletiva do assédio institucional*. Para além de casos isolados, os relatos apontam que o assédio institucional tem se mostrado uma prática frequente e multifacetada, praticada tanto contra indivíduos, como contra setores específicos da máquina pública. De uma forma ou de outra, dada a reincidência e a repercussão que os casos têm ganhado entre os servidores, eles não podem ser vistos apenas sob a perspectiva individual.

*“[Este é] um governo complicado do ponto de vista das políticas no tema X, de perseguições. Não que não ocorresse antes nos outros governos, brigas entre chefes, questões pessoais. [Mas] não era institucional antes, era das relações pessoais. Hoje é institucional as perseguições” (Entrevista 105).*

Portanto, é preciso analisar esses casos não como fatos isolados, mas observar o conjunto de atores entrevistadas/os e seus depoimentos, os quais apontam para um clima crescente de

<sup>6</sup> Vale reiterar que todas as citações utilizadas neste capítulo se referem a casos que ocorreram a partir de 2019.

animosidade e perseguição que extravasa individualidades, não como consequência aleatória, mas como alvo deliberado.

#### 4.1.1 PERSEGUIÇÃO SISTEMÁTICA

*“Há uma sensação constante de perseguição e ameaça”  
(Entrevista 15).*

A somatória de ações individuais de hostilidade contra a burocracia produz esse resultado de transbordamento do assédio institucional. São exonerações sem qualquer explicação, comunicadas pelo Diário Oficial logo na sequência de posicionamentos considerados desalinhados. São expressões em notas técnicas que voltam riscadas, colocando fim a qualquer possibilidade de se utilizarem determinados termos, como gênero e diversidade. São falas taxativas sobre a ineficiência e a morosidade da burocracia e a orientação ideológica dos servidores públicos, principalmente os que ocuparam cargos de confiança em gestões anteriores, mesmo na gestão Temer. São instruções que orientam a não deixar a sociedade civil ter a palavra final em fóruns internacionais. É um diz-que-me-diz de informações desencontradas que alimenta a “rádio corredor” e deixa nítido que os pronunciamentos tidos como desviantes, seja no trabalho, seja em espaços privados como as redes sociais, podem motivar desligamentos sumários.

*“Temos medo de sermos acusados de qualquer gesto que transpareça que estamos contra o governo: um aceno, um sorriso. Eu, há muito, não coloco meu nome em petições e encerrei todas as contas das redes sociais” (Entrevista 15).*

Outra característica apreendida dos relatos é que a atmosfera de insegurança não é apenas momentânea, quando um ou outro caso de assédio acontece, mas se instala como algo permanente. É quando o assédio institucional se traduz em perseguição sistemática.

*“A outra coisa é a falta de liberdade de posicionamento pessoal. Não temos liberdade nem segurança para fazer críticas em redes sociais, nem para nos colocarmos como cidadãos. Há uma sensação constante de perseguição e ameaça”* (Entrevista 15).

Isso se dá, talvez, pela alta concentração de ocorrências, o que não permite intervalos de trégua necessários para dissipar a tensão e recuperar ares de normalidade. Ou então devido à gravidade dos casos, ou mesmo por conta da propaganda constante contra os servidores públicos, que precisam o tempo todo se provarem em contra-campanha e desconstruir estereótipos já solidificados.

Segundo alguns relatos, os processos administrativos (PAD) parecem ter aumentado. Embora a possibilidade de responsabilização individual seja sempre uma preocupação central para qualquer servidor, o medo da utilização deste recurso como forma de perseguição política é uma questão reiterada. Qualquer questão divergente é percebida como potencial insumo para um processo administrativo. Adicionalmente, alguns depoimentos trazem uma denúncia preocupante: órgãos responsáveis pela transparência e adequação dos procedimentos administrativos têm sido usados como instrumentos de perseguição e de controle.

*“O que está acontecendo muito é perseguição a postagens na rede social, professores com PAD, inclusive com posicionamentos da CGU, validando essas perseguições, validando essas perseguições. Coisas que seriam consideradas meramente de opinião até pouco tempo atrás, hoje não são”* (Entrevista 107).

*“Está bem difícil. [...] Antes a gente já brincava que você ia trabalhar na garagem se você fizesse críticas pesadas. [...] Você tinha, antigamente, uma sanção interna, uma cara feia, você ia prejudicar a sua carreira em termos de ascensão, mas nada*

*comparado ao que você tem hoje em dia. Você é investigado, você tem denúncias no TCU e na CGU” (Entrevista 31).*

Um caso que ganhou notoriedade concomitantemente às entrevistas foi o da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Em fevereiro de 2021, o reitor Pedro Hallal recebeu uma notificação da Controladoria-Geral da União sobre um processo movido contra ele e outro professor da universidade em razão de seus pronunciamentos em uma *live* realizada no mês anterior. Segundo a CGU, ele teria “proferido manifestação desrespeitosa e de desprezo direcionada ao presidente da República, quando se pronunciava como reitor da UFPEL durante transmissão ao vivo de *live* nos canais oficiais do YouTube e do Facebook da instituição”<sup>7</sup>. O processo, motivado por uma denúncia do deputado bolsonarista Bibó Nunes (PSL-RS), foi concluído com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). No entanto, o impacto gerado por esse episódio foi muito além da universidade. Não só a comunidade acadêmica, como todos os servidores federais ficaram sujeitos ao recado claro de que não seriam toleradas expressões de discordância ou crítica em relação ao presidente e seu governo.

*“O fato recente do Hallal, o ex-reitor da federal de Pelotas, é emblemático do que as pessoas vêm vivendo, uma sensação de perseguição, de que não podem falar, não podem se colocar enquanto cidadão. Há um receio de você estar em espaços públicos e ter uma crítica e você dar um sorrisinho de leve que seja. Vejo um cuidado dos colegas para não transparecer que você está contra este governo” (Entrevista 15).*

O que desponta como um novo traço do assédio na modalidade institucional é que o assediador não procura negar ou encobrir as intimidações. Ao contrário, utilizam-nas como precedentes para dar exemplo e coibir práticas indesejadas de parte dos servidores

<sup>7</sup> <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-06/no-futuro-vaio-se-lembrar-que-professores-foram-processados-por-criticar-o-governo-bolsonaro-e-uma-mancha-na-historia-do-pais-diz-alvo-de-censura.html>

que permanecem em suas funções. O sentimento de perseguição é algo compartilhado pelo conjunto de entrevistados/as não apenas quando eles/as próprios/as sofreram algum tipo de abuso, como também por conhecerem casos que os chocaram e que os fazem evitar determinadas condutas antes mesmo de se tornarem alvos diretos da retaliação. Isso reforça o caráter coletivo desse tipo de assédio, que vitima não apenas as pessoas diretamente implicadas, mas toda a categoria.

Essa sensação de permanente perseguição é reforçada pela cobertura midiática. O servidor teme ser exposto e ficar marcado, sendo alvo de novas perseguições internas e externas. Esse fenômeno também revela a estratégia de *descredibilização* da imagem dos servidores públicos, deixando-os expostos a ataques de grupos extremistas que realizam o chamado *doxing*.<sup>8</sup>

*“Quando aconteceu minha exoneração, eu considero, que foi uma coisa muito, como posso falar? Uma palavra exata do que senti. Foi uma coisa um pouco deselegante. Não conversaram comigo, não foi uma questão de avaliação do meu trabalho, se meu trabalho estava sendo bem feito ou não. Depois eu tive conversa com o o responsável na época e ele falou que não era a vontade dele, que foi uma vontade do alto e que tiveram os motivos, mas como foi algo que não foi conversado, gerou um certo constrangimento para mim, porque saíram notícias em jornais com meu nome. Algo que eu achei uma exposição desnecessária” (Entrevista 79).*

Diante de tanta pressão, a reação mais comum é silenciar, com o que a autocensura se torna tão disseminada quanto difícil de ser aferida. Medir cada palavra para não resvalar em termos “proibidos” ou que possam despertar a desconfiança dos atuais tomadores de decisão. Muitos estão acuados.

---

8 A prática de *doxing* consiste na exposição de um indivíduo em plataformas virtuais a partir da revelação de suas informações pessoais e de contato, possibilitando atos de perseguição física e virtual.



*“Parte de nós estamos acuados, porque a gente está sendo assediado, né? Muito! Moralmente” (Entrevista 72).*

*“Não sei totalmente se é receio, [mas penso] será que vou ter continuidade se eu falar determinada coisa? Vou brigar para não sair daqui. Mas ainda há questões que não são descoladas da realidade. Vimos determinados colegas e comportamentos sendo questionados, um ambiente nebuloso, mas turvo. Dentro da neblina, coloca luz baixa e segue tocando” (Entrevista 116).*

Há também os que resistem e encontram estratégias para denunciar o clima de tensão presente como forma de enfrentar a estrutura que impõe o medo.

*“Eu percebo hoje as pessoas com muito medo e receio. Eu decidi que não quero ter esse medo mais. Então, onde posso, tenho feito essas conversas para que ao menos as pessoas saibam o que está acontecendo” (Entrevista 127).*

#### 4.1.2 PIORA PROGRESSIVA

*“A diferença é que hoje a gente tem medo” (Entrevista 51).*

Os registros indicam que essa apreensão é crescente, conforme a conjuntura e as disputas ideológicas se acirram. Diversas falas evidenciam que o clima de medo não foi algo que se instalou apenas quando da posse de Bolsonaro, mas foi sendo forjado desde a ruptura de institucionalidade provocada pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Para esses entrevistados, se as coisas ficaram difíceis desde 2016, a partir de 2019 elas se agravaram ainda mais.

*“Quando fui para o órgão Z, foi no momento da saída de Dilma e da chegada do Temer. Já começou a ficar estressante, embora nem se compare a hoje. A autonomia foi despencando*

*porque não dava para trabalhar vários temas” (Entrevista 82).*

*“Fico arrasada com o que a gente tem vivido. Sempre no ministério havia muitas pessoas que entendiam do assunto e não se via perseguição, boicote, dificultar pautas. Havia um maior respeito por decisões baseadas em evidências científicas. Com o Temer, já caiu a qualidade dos chefes. Colocavam pessoas que não entendiam nada da pauta. Mas ao menos não atrapalhavam o nosso trabalho, deixavam a gente trabalhar. [...] Muita coisa é assim, se você não atrapalhar a coisa anda sozinha porque as pessoas que estão lá estão há muito tempo vão fazer andar. Em 2018, ficou muito pior. E depois que X saiu ficou muito horrível mesmo. Foi dominado por militares” (Entrevista 100).*

*“Estava péssimo no governo Temer, mas nada se iguala ao governo Bolsonaro. [...] A diferença é que hoje a gente tem medo. Antes a gente tinha medo em relação à carreira: ‘talvez eu perca uma DAS, vou ficar rotulado’. [...] E hoje, muitas vezes, você tem medo de ser perseguido mesmo” (Entrevista 51).*

Essa percepção não é casual nem sem lastro. A gestão que assumiu após o golpe tinha uma intenção declarada de enxugar gastos como forma de reverter a crise econômica que começava a se agravar desde o início do segundo mandato Dilma, no qual a pressão pelos cortes já havia se iniciado. A campanha presidencial intensificou o cenário de austeridade, sendo marcada por um liberalismo radical, uma forte agressividade contra o funcionalismo público e um olhar pejorativo em relação à máquina estatal. Em abril de 2020, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, um dos nomes centrais da atual gestão, chegou a se referir aos servidores como “inimigos” em uma reunião ministerial.<sup>9</sup> Uma das consequências, além da própria estigmatização sistemática dos funcionários, foi a fuga de cérebros para áreas de menor visibilidade, como veremos mais adiante.

<sup>9</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/suspensao-de-reajuste-de-servidores-e-granada-no-bolso-do-inimigo-diz-guedes-em-reuniao.ghtml>.

*“O clima da equipe estava muito pesado. Saí com o coração apertado porque eu gostava do trabalho” (Entrevista 101).*

A partir de 2019, tornou-se evidente a tentativa de se diferenciar dos governos petistas e de denunciar arbitrariamente o que vinha sendo feito antes como equivocado, sem qualquer avaliação de mérito ou de resultados.

*“A impressão que a gente tinha é que ela [a nova diretora nomeada no início do governo Bolsonaro] estava lá para procurar alguma ilegalidade, algum problema, alguma coisa errada, para poder falar mal das gestões anteriores. Ela não estava lá muito para construir, ela estava meio que para destruir. Aí não encontrou, ela começou a atacar a forma como o trabalho era feito, então tudo queria diferente. [...] É a gestão que mais tirou a autonomia de lá” (Entrevista 71).*

A desconfiança passa a ser o pano de fundo, gerando centralização, morosidade, retrabalho e, em alguns casos, total paralisia.

*“A primeira coisa que ela [a diretora] fez foi colocar uma assessora, que dentro da estrutura regimental nem existe, e centralizar nessa pessoa o contato com todos os parceiros. Você imagina, mais de quarenta programas diferentes, uma única pessoa centralizando. A gente fazia briefing de tudo, resumo de tudo e passava. Elas não liam, iam para a reunião com os parceiros sem ter lido nada. Coisa que com uma ligação a gente resolvia com os parceiros, normalmente, com elas tem coisa que se arrastou por um ano. Aí veio uma pandemia ainda, para complicar tudo. Foi bem ruim. Foi não, está sendo ruim ainda lá” (Entrevista 71).*

#### 4.1.3 DESCONFIANÇA, ESTIGMATIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO

*“Pessoas-problema” (Entrevista 59).*

Desde o governo Temer, iniciou-se uma “caça às bruxas” às pessoas vinculadas à gestão anterior. No governo atual, o fenômeno se mantém, tendo sido apontado em vários relatos. Qualquer postura mais favorável a questões sociais, aos direitos humanos ou a outras pautas compreendidas pelo governo e seus apoiadores como “de esquerda” passou a ser perseguida sistematicamente.

*“Tudo o que falamos agora é tido como de esquerda” (Entrevista 100).*

*“E essa coisa de que qualquer defesa que você faz você é vermelho, comunista e petista, um horror! [...] O clima para trabalhar ficou muito pesado. Então que direitos humanos você tem se as pessoas são achincalhadas? ‘Não vem com petista não, não vem com essas ideias petistas, pelo amor de Deus!’, [só] porque você está pensando na vulnerabilidade” (Entrevista 72).*

*“E um dos pontos desse grupo era a desconfiança do servidor público. Esse grupo olavista, por exemplo, desconfia que todo servidor público é comunista, só pensa comunista. Então eu, por exemplo, fiquei um tempo encostado no órgão X, não podia fazer nada. Isso aconteceu. Aos poucos eu fui me aproximando e tentando ver como podia desdobrar” (Entrevista 88).*

*“Fora o estigma, quem trabalha com direitos humanos é visto como do partido anterior, com outra ideologia política. Eu já presenciei perseguição por isso” (Entrevista 137).*

Além disso, a descredibilização pública dos agentes do Estado passa a ser parte estratégica do pacote de desmonte sustentado em visões neoliberais. Isso ficou claro quando o ministro Paulo Guedes se referiu aos servidores públicos como “parasitas”,<sup>10</sup>

<sup>10</sup> <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-servidores-publicos-com-parasitas.ghtml>

como justificativa para a proposta de reforma administrativa, que propõe, entre outras coisas, a precarização dos vínculos e o fim da estabilidade.

*“Inicialmente, se via todos os servidores com muita desconfiança. Então eu tive que conquistar a confiança de quem chegou de que eu queria fazer um bom trabalho e que eu não estava lá para sabotar o trabalho que estava sendo feito. [...] Então hoje procuro fazer um trabalho o mais técnico possível! [...] Eu não falo de política no ambiente de trabalho desde 2019, simplesmente não falo!”* (Entrevista 47).

O estigma de que o funcionário público é mal qualificado, pouco eficiente e responsável pela morosidade dos processos administrativos vem sendo cada vez mais reforçado. Isso se agrava diante do despreparo e do desconhecimento dos agentes que recém assumiram os altos cargos da administração, muitos dos quais sem qualquer formação ou experiência prévia nas temáticas pelas quais estão responsáveis. Ao tentar fazer valer os regimentos e regulações institucionais, explicar os fluxos e o funcionamento da máquina estatal aos que chegam, os funcionários de carreira são taxados de complicadores ou de sabotadores. O embate fica cada vez mais acirrado.

*“Esse é o complicado, porque quando você mostra [onde estão os problemas] você é o dificultador, você é burocrata, o chato, o do contra. Querem uma resposta imediata e isso é complicado, porque eu preciso fazer um diagnóstico para mostrar, minimamente, o que precisa ser feito. [...] No que começo a fazer isso [...], já recebo o primeiro surto: ‘Você é o burocrata, só quer achar problema, não quer achar a solução’”* (Entrevista 88).

*“As coisas foram ficando muito pesadas. As pessoas foram classificadas como pessoas-problema”* (Entrevista 59).

O clima de desconfiança generalizada traz consequências

graves para a autoestima, a motivação e também para a imagem pública do servidor, prejudicando seriamente as relações e as condições de trabalho. A estigmatização é, ao mesmo tempo, causalidade e consequência do método de governo baseado no assédio institucional. Em outras palavras, ataca-se o servidor para colocar em questão os investimentos públicos com pessoal, gerando um clima de medo e de desgaste quase insustentável, o que acaba por gerar frustração e adoecimento, em alguns casos culminando em pedidos de remoção, licença e até em afastamentos definitivos.

#### 4.1.4 SERVIDORES BARRADOS

*“Todo mundo tem medo que aconteça com você”  
(Entrevista 59).*

Valer-se da própria vinculação dos servidores e dos processos de admissão e exoneração como forma de punição e controle da burocracia não é uma estratégia nova. No entanto, essa também parece ser uma prática que se tornou sistemática neste governo e contribui enormemente para gerar o clima de medo.

*“Muitas vezes o servidor se sente amedrontado pela estrutura de poder claro com ameaças à carreira que pode sofrer”  
(Entrevista 128).*

As pessoas ficam sabendo de suas demissões pelo Diário Oficial ou ao chegar para trabalhar, quando se dão conta de que seus postos de trabalho já foram alterados. As exonerações em massa também viraram algo corrente. No caso de secretarias que foram fechadas integralmente no primeiro dia do novo mandato, os cargos foram automaticamente extintos, ao invés de remanejados, bem como suas agendas.

*“2019 foi tenso. Pessoas eram demitidas pelo Diário Oficial.*

*Sem conversa*” (Entrevista 59).

*“Existe medo. Você sabe, tem pelo menos dois colegas nossos que ficaram sabendo da própria exoneração pelo Diário Oficial”* (Entrevista 04).

A investigação minuciosa da burocracia em busca de perfis que pudessem estar associados a governos de esquerda se iniciou com o golpe de 2016, chegando-se a criar listas de servidores que eram filiados ao Partido dos Trabalhadores. A prática permaneceu nesta gestão.

*“E essa coisa de que qualquer defesa que você faz você é vermelho, comunista e petista, um horror! Rolaram listas, a gente teve de 2017 para 2018 rolaram listas: ‘Eu quero listas dos petistas dessa coordenação’, rolou isso. Então, assim, mudou completamente. O tema X não é uma pauta neste governo. E isso é muito triste. Porque você fica pensando: o que motiva ser servidor público nesse momento?”* (Entrevista 72).

*“[Até 2018] ninguém mexeu com a gente. Até que em 2019, final de 2019, quiseram fazer um arranjo dos cargos lá e tinha que reclassificar e o meu nome foi para a pesquisa da Casa Civil, queria reclassificar meu cargo. Na pesquisa falou: ‘Esse cara já foi filiado ao PT nos anos XX’, em São Paulo e tal. ‘Pode exonerar’. Assim, coisa bem... Em (...) eu fui exonerado”* (Entrevista 66).

Em falas oficiosas, chefias chegaram a mencionar a contribuição financeira para campanhas eleitorais de esquerda como justificativa para exoneração ou não-nomeação em determinados cargos.

*“A consulta nem foi para a Casa Civil. Foram falar de mim para o X, não sabemos quem foi. ‘Como é que isso, ele fez doação para campanha?’. [...] Nem manda. Não quero que mande [a nomeação para consulta]”* (Entrevista 104).

*“Quando eu saí do órgão X [em 2019], rodaram três chefes em*

*dois meses. O terceiro chegou e já me mandou embora, fez uma entrevista de um minuto antes e logo depois me exoneraram. Eu tenho certeza de que foi pesquisa na internet. Por exemplo, a doação para a campanha Y. Muita gente que doou foi desvinculada” (Entrevista 83).*

A utilização das redes sociais como fonte de informação para a consulta prévia a determinadas nomeações foi uma prática adotada desde o final do segundo mandato de Dilma. Contudo, com a criação do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas no âmbito da administração pública federal (Sinc) pelo Decreto 9.794/2019, a montagem de verdadeiros dossiês sobre cada possível nomeado foi institucionalizada.

*“O Sinc tem por finalidade o tratamento e a disponibilização de informações para o provimento de cargo em comissão ou de função de confiança cuja indicação tenha sido encaminhada à Casa Civil da Presidência da República” (Decreto 9.794/2019, Art. II).*

Embora a natureza de tais informações sejam elencadas pelo decreto (dados pessoais, experiência profissional, detalhes sobre eventual vínculo com o serviço público, nome e código do cargo e identificação do ocupante do cargo ou da função no momento da indicação), os critérios de aprovação não estão claros: nem constam do texto do instrumento que institui o órgão, nem são justificados no momento das negativas, ficando sujeitos à discricionariedade dos tomadores de decisão. Note-se que o mesmo decreto prevê que as consultas realizadas pela Casa Civil passem a ser aplicadas aos cargos comissionados DAS-3, quando antes se iniciavam a partir do cargo de DAS-4, correspondentes às Coordenações-Gerais e Chefias de Gabinete, o que engessou ainda mais os processos de transição e a continuidade de projetos, dada a alta rotatividade na ocupação dos cargos e a demora em concluir a análise de perfil.



*“Todas as nomeações de DAS-3 para cima passam num comitê, é um processo super opaco, não se sabe porque as negativas saem” (Entrevista 83).*

Vale destacar ainda a denúncia de dois fenômenos que corroboram a fragilização das instituições públicas: a facilitação de cessão em órgãos que pretendem esvaziar, e as remoções forçadas, sem qualquer consulta ou comunicação prévia à/ao servidor/a que será realocado/a.

*“Isso é a única coisa que ficou mais fácil no órgão X no governo Bolsonaro que antes, que são as remoções. As remoções ficaram muito fáceis. É difícil de entender isso. As remoções sempre foram temas difíceis, a única explicação é que os policiais militares tem essa facilidade. Eles não têm esse gerenciamento de equipe. [...] Mas também são as remoções forçadas, você é removido sem seleção, isso são as perseguições. Sei de casos de remoções forçadas. Tem que correr atrás de procurar advogado” (Entrevista 105).*

*“Caso de um colega, mais clássico. [...] começou uma caça às bruxas, e abriram um processo disciplinar contra os servidores, PAD, não andou, mas na coordenação, ele passou a receber nenhum... Nem despacho de encaminhamento. Ele foi ficando deprimido, pediu licença, voltou. Voltou na sala dele e foi removido, sem saber. [...] Todo mundo tem medo que aconteça com você” (Entrevista 59).*

Essa possibilidade constante de ser desligado ou removido resulta em controle e ingerência política direta em questões técnicas, independente do embasamento legal ou científico, não obstante recomendações internacionais e compromissos firmados pelo país junto a órgãos multilaterais e ao arripio de programas já consolidados há décadas.

*“Achava que a minha qualidade técnica não ia ser empecilho ou causar algum tipo de desconfiança em uma nova gestão. Estava muito enganada.”* (Entrevista 59).

*“No governo, tem uma interferência até na faxineira, na moça que faz o café. [Antes] A gente podia fazer informação técnica e defender nosso posicionamento enquanto órgão. [...] Hoje não é assim. Hoje está difícil, ninguém tem coragem de nada. O segmento específico X não tem coragem, os servidores não têm coragem. As pessoas estão com medo”* (Entrevista 59).

*“[há] coisas que ficaram tabu, houve casos de exoneração por conta de nota técnica, dependendo do teor de um determinado vídeo, de uma determinada peça publicitária [...] Tem que ter muito cuidado, pode derrubar o seu chefe do cargo dele, tem uma certa necessidade de cuidado com isso, que não existia antes. Não tinha a percepção disso antes. Somente agora mesmo”* (Entrevista 118).

#### 4.1.5 CENSURA E AUTOCENSURA

*“Está todo mundo muito constrangido”* (Entrevista 31).

A ingerência se dá tanto no que deve ser dito quanto no que não se deve, segundo os princípios ideológicos que pautam a atual gestão. Essa postura, somada à investigação permanente dos pronunciamentos pessoais, seja no trabalho, seja em quaisquer outras instâncias, resultou no cerceamento da liberdade de expressão dos funcionários públicos.

*“Tem um certo tabu também, não é em qualquer lugar que posso me expressar como eu gostaria ou como eu fazia quatro ou cinco anos atrás”* (Entrevista 125).

Certas expressões foram oficialmente proibidas, incluindo as instruções para os discursos internacionais. A censura explícita,

que se multiplica em atitudes de autocensura adotadas pelos próprios servidores, voltou a ser uma constante no dia-a-dia das repartições.

*“A liberdade que eu tinha antes de chegar numa reunião e dizer: ‘Não concordo com o Programa, vamos mudar pelo menos essa área, essa linha’, não tenho mais. Ficou muito hierarquizado, ficou muito ou você concorda com o que está sendo feito ou não tem muito diálogo. [...] Percebo isso nos colegas, está todo mundo muito constrangido”* (Entrevista 31).

*“No início do governo Bolsonaro isso foi mais forte, tem uns picos de ingerência. No início havia uma espécie de autocensura, postura mais conservadora. Tivemos que tirar menções contrárias ao presidente para que uma publicação saísse e foi muito constrangedor, muito sofrimento, foi mesmo uma censura. Algumas falas eram aspas do presidente durante a campanha, e tiveram que ser retiradas”* (Entrevista 120).

*“Você vai ver que escrevo artigos, na minha opinião, bem brandos, bem mais brandos do que o que eu penso. Mas, mesmo assim... E com dados, sempre uso dados e referências da literatura atuais, para qualificar a discussão e não fazer minha opinião, é minha opinião fundamentada no debate e em evidências empíricas. E mesmo assim os comentários que recebo de colegas [...] é: ‘Você está muito corajoso! Não tem medo não?’. Então, assim, a gente vive num momento diferenciado de restrição. É notório, isso está acontecendo não só aqui”* (Entrevista 110).

A autocensura é uma espécie de filtro que os próprios servidores passam a se colocar, tanto por receio de sofrerem retaliações, como por saberem *a priori* que certos termos não serão aprovados ou que determinadas propostas não irão passar. Ao se depararem com trechos e palavras rechaçadas pelos despachos da chefia, muitos não voltam a usar os mesmos termos a fim de evitar desgaste, exposição e retrabalho. Ocorre que o constrangimento

da censura acaba recaindo sobre o próprio servidor que, conscientemente ou não, carrega o ônus dos cortes. Em sinal invertido, ao invés de quem censura ter de explicar por que não se deve usar uma expressão, é o servidor quem deve provar por que pode empregá-la.

*“Hoje, para eu falar um titico, é até a palavra multilateral. Até dizer multilateralismo ficou problemático. As pessoas agora levarão muitos anos para avançar. O ônus inverteu. [...] Hoje eu preciso ter uma prova escrita de que eu posso dizer uma palavra” (Entrevista 87).*

E isso aos poucos vai se tornando uma cultura dentro da instituição, passando a ser adotada pelos próprios servidores, não apenas pelos altos cargos. É uma rotina de extremo cuidado com as palavras, evitando o uso de terminologias tidas como de esquerda ou - como dizem os apoiadores do presidente - “ideológicas”, como se as expressões favoráveis à visão do governo não fossem igualmente carregadas de ideologia.

*“Essa experiência é interessante para a gente entender o que é a censura na prática. Quando pensamos em censura pensamos muito nos órgãos de controle da ditadura, como uma força distante, oculta, impossível de ser combatida. Mas essa experiência não tem nenhum desses elementos, foi operacionalizada por pessoas do mesmo nível, colegas da própria organização em algum cargo importante e que internalizam uma postura de censura e exercitam isso no microuniverso com o próximo. Me mostrou que a censura funciona como autocensura (enquanto organização). Quem faz nem sempre percebe que está exercendo censura, para ela estava fazendo o trabalho dela, defendendo a instituição. Muitos colegas já colocam esse auto filtro. É uma violência, é um assédio, uma interdição do trabalho, apesar da dinâmica esfumada. E isso ocorre dentro de um contexto de aparente autonomia - eu*

*que propus o projeto, a pesquisa, convidei, mas tive que aceitar essa possibilidade de interferência direta. Isso era mais forte no início do novo governo, agora baixou um pouco, mais porque as pessoas vão relaxando. Mas esse risco de interferência é sempre presente”* (Entrevista 120).

Esse fenômeno é particularmente sensível para temáticas relacionadas aos direitos humanos, com ênfase para questões de gênero e diversidade, e para as ações e programas que eram carros-chefes das gestões anteriores.

*“[Antes] a gente podia tratar de vários temas mais abertamente, vou dar um exemplo exato do que estou falando: população LGBTI. Que não era uma temática que você tinha que ter cuidado pra falar. A palavra gênero era algo muito mais tranquilo, hoje você tem que escolher exatamente como você vai falar, com quem você vai falar, os termos que você vai utilizar”* (Entrevista 79).

*“É muito difícil ser brasileira e trabalhar com direitos das mulheres hoje. É muito difícil pensar em avanços. Havia diretrizes muito claras do que não se podia fazer, por exemplo, trabalhar ou falar de identidade de gênero. Uma parte do trabalho era excluir esse termo dos documentos oficiais. Não era uma questão apenas do Ministério X, mas porque sabiam que bateria na Presidência e voltaria, então essas menções já caíam em instâncias mais baixas. As palavras importam. O conceito até podia estar lá dentro, mas não poderíamos usar essa expressão”* (Entrevista 106).

*“Neste governo, as pessoas estão sendo muito ameaçadas, proibindo servidores de usar essa palavra genocídio. Os servidores estavam usando a palavra genocídio para falar da negligência e da atuação do Estado. O presidente da República fala que não haverá um centímetro para povos indígenas e a terra é condição crucial para a vida dessas populações. É uma intenção de extermínio desses povos”* (Entrevista 79).

#### 4.1.6 VIOLÊNCIA DISFARÇADA

*“É explícito e é simbólico” (Entrevista 126).*

Ao mesmo tempo em que se procura deixar evidente que comportamentos considerados inadequados pelo alto escalão serão punidos exemplarmente, há também uma forma de violência disfarçada em comentários informais e alimentada nos bastidores. E assim, entre indiretas e supostas brincadeiras, o assédio vai se concretizando no dia a dia. Esta é mais uma característica do *modus operandi* desta gestão para intimidar os funcionários e semear o medo.

Trata-se de uma violência simbólica, mas nem por isso sutil. Falas aparentemente inocentes, como as ditas “piadas” do presidente, reiteram a nova narrativa e transmitem a intencionalidade subjacente: a de que não se tolerará nada que remeta a gestões anteriores.

*“Algumas pessoas não podem falar o que querem. Chegaram a me falar para eu não ir trabalhar de vermelho. Em tom de brincadeira, claro, mas sob pena de ser demitida. É constrangedor. (...) É explícito e simbólico” (Entrevista 126).*

Além dessa perseguição tácita, há uma preocupação em em se manterem os ares de normalidade. Diferentemente do que costumava ocorrer anteriormente em rupturas mais drásticas de regimes democráticos, nas quais, para que o golpe desse certo era necessário deixar claro que a democracia não estava mais vigente, o que vemos agora é uma tentativa deliberada de transparecer que a democracia permanece intacta e que as instituições continuam funcionando. É o que Runciman chama de “golpes promissórios com ampliação do poder do Executivo”, em oposição aos chamados modelos clássicos:

*“Para esses tipos de golpe, manter as aparências é fundamental. O sucesso do golpe depende da crença de que a democracia continua a existir. [...] Enquanto o povo espera que o golpe real se revele, o golpe gradual pode estar em curso há tempos”* (Runciman, 2018, p. 51).

Em outras palavras, trata-se de utilizar-se das instituições, da legislação e dos mecanismos de gestão disponíveis a serviço desse modo de atuação, seja aparelhando cargos estratégicos, seja utilizando os órgãos de controle para a manutenção de um discurso homogeneizante entre os funcionários, seja fechando conselhos participativos ou extinguindo áreas e secretarias inteiras por meio de um único decreto. Conforme aponta um dos relatos:

*“Tô muito triste, muito desanimada. Sensação de impotência, eles fazem dentro da legalidade. Aparelharam pontos chave. [...] A área Y foi extinta, somos apenas uma assessoria no gabinete hoje, com pouca gente”* (Entrevista 95).

Como veremos na seção 4.2., o principal resultado é o desmonte de políticas consolidadas historicamente, que tiveram um papel importante na redução da desigualdade, além da desmotivação crônica dos servidores.

#### 4.1.7 DESMATERIALIZAÇÃO, PARALISIA E EROSÃO ORÇAMENTÁRIA

*“Essa transição foi muito traumática, muito muito difícil”*  
(Entrevista 44).

Outro reflexo da ânsia em romper com o que vinha antes é a descontinuidade de ações e a desorganização da máquina pública. As rupturas, embora comuns a qualquer transição governamental, principalmente quando há mudança de grupos políticos ou de vertentes ideológicas, parecem ter virado regra geral e acontecido de maneira drástica, desorganizada e paralisante. Resulta que os servidores públicos, diferentemente

do que o imaginário popular possa supor, também sofrem com processos caóticos de gestão e com a intencional desorganização e desmonte das políticas públicas, aspecto este que exploraremos na próxima seção.

*“Essa transição foi muito traumática, foi muito, muito difícil. Isolavam os servidores, ninguém conversava com eles, ficavam sem trabalho”* (Entrevista 44).

*“Os diagnósticos [da gestão anterior] não foram utilizados, as propostas não foram aproveitadas. Simplesmente porque era da gestão passada. O pessoal chegou, eles tinham na fala deles de que o governo Temer era governo Dilma, a gente ficou meio sem entender. [...] E a gente sabe que eram governos radicalmente distintos”* (Entrevista 102).

Trata-se de uma estratégia que Cardoso Jr. e Silva denominam “desmaterialização” da política, ou seja, “a 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” (2020, p. 4). Essa visão, associada ao desconhecimento da máquina pública, gera paralisia. Faltam diretrizes, orientações e então, por ação ou omissão, as ações anteriores são descontinuadas, sem quaisquer justificativas. Em alguns casos, a aparente necessidade de absoluto divórcio do que havia antes gera atos que fogem à lógica administrativa:

*“Eu tinha uma portaria que precisava prorrogar o prazo da anterior. Aí me disseram, ‘Não, não vamos prorrogar nada do governo anterior, vamos fazer outra portaria com o mesmo texto, mas será nova’. E aí publicaram, tudo igual”* (Entrevista 44).

Outra característica que corrobora a desmaterialização é a alta rotatividade na ocupação dos cargos. De 2016 a 2020, um dos ministérios passou por seis diferentes ministros, sendo



três mudanças nos últimos dois anos. Por consequência, secretários, diretores e coordenadores também são substituídos continuamente, geralmente por pessoas sem qualquer alinhamento entre si, o que mantém a lógica da descontinuidade dentro do governo.

*“À medida que o país vai ficando menos compreensível, isso se reflete no órgão X e começamos a ver períodos muito curtos de ministros - eu vi passarem 9 ministros em 6 anos. Não tem como ter continuidade. O X é um ministério que não tem esse corpo técnico de gestores de carreira, que podem segurar mais as coisas, e com tanta troca de coordenações, há muitas rupturas”* (Entrevista 84).

*“Aí quando trocou o governo (2019), os próprios gestores (superiores, diretores, alto escalão) não tinham alinhamento entre si. [...] As pessoas não sabiam o que elas queriam e nem sabiam fazer o que elas queriam fazer. Eu dava orientações sobre os caminhos, o fluxo, mas nem cumprir o fluxo que eu apresentava conseguiam, as pessoas batiam cabeça, mandavam para o setor errado. Não havia alinhamento entre eles”* (Entrevista 44).

*“Tem sido assim: de uma disputa dicotômica ali entre, como a imprensa tem apelidado, de “ala ideológica” e “ala militar” ou “ala técnica”, então as mudanças têm sido, normalmente, de um polo para o outro, então há sempre uma descontinuidade de tudo que é feito”* (Entrevista 57).

*“Quando chegou Y, que era do outro pólo [dentro da base do governo], diz que o X não tinha... Que a Secretaria não tinha nenhum planejamento, não tinha nenhum objetivo, que Y teria que construir tudo de novo. E a gente tinha que provar “Olha, não é verdade, há aqui um documento, há uma intenção do que se fazer”. E aí, então, tudo aquilo era porcaria e, então, tinha que fazer tudo de novo. E aí vinha, de novo, “especialistas” para fazer novamente planejamentos e não se chegava a lugar nenhum. Y não dava tempo de criar aquilo, sequer botar em*

*ação e havia uma nova mudança. E agora a gente vai passar por uma outra mudança, de novo, que eu não sei em que, no gradiente ali desse entre o ideológico e o técnico, onde é que vai parar a próxima gestão. Então tem produzido muito pouco.”* (Entrevista 57).

As diretrizes, quando há, são desencontradas ou incompatíveis com o funcionamento da máquina pública:

*“Não tem coordenação, nosso ministro diz que cada um decide, então fica difícil ter um discurso mais acolhedor e propositivo. Acho que poderíamos estar bem mais avançados se tivéssemos um diálogo mais cooperativo”* (Entrevista 95).

*“Não há clareza de qual é o projeto que o ministério Y deve seguir. Eu acho que eles ainda estão em uma fantasia de caça às bruxas de coisas que estão erradas que eles ficam tentando buscar. E é um pessoal que não tem lida com o serviço público para entender como as coisas funcionam, então vêm com ideias mirabolantes que não funcionam no serviço público. [...] Há uma falta de clareza do que o ministério deve perseguir. [...] Então há sempre uma descontinuidade de tudo que é feito”* (Entrevista 57).

*“O grande problema é que essa falta de noção sobre o que é administração pública, como funciona a máquina, desses grupos mais agitados, ligada à questão da comunicação, trava a máquina. Você vê que o órgão X está travado, ele não anda! Ele fica só no nível do discurso. E quando tenta implementar uma política pública, é óbvio que vai enfrentar uma série de questões legais, burocráticas”* (Entrevista 88).

*“Então com todos esses problemas institucionais e chega uma gestão que não está conseguindo entregar coisas que atendam ao momento que estamos vivendo e abrem uma frente que não importa e entra em questão de ideologia. O X se apequenou. Fato é que até pouco tempo atrás era muito legal falar que trabalhava no X, era onde as coisas estavam acontecendo.*

*Desde o ano passado, depois da discussão do Y, ou mesmo desde 2019, perdeu protagonismo. E quem está ocupando esse espaço hoje é o 30 setor” (Entrevista 84).*

As consequências institucionais são nefastas, sobretudo em termos de produtividade, estabilidade e para a continuidade e solidez das políticas já em curso:

*“O X tem o menor orçamento que já teve na sua história recente; tem executado muito pouco e não executa não por contingência, não executa por inaptidão, não consegue criar ações para executar o seu próprio orçamento” (Entrevista 57).*

*“Sinceramente hoje o nosso curto prazo está reduzido para semanas e o longo [prazo] para dois anos. Qualquer coisa até setembro pode mudar. Qualquer movimento que eu fizer já é incerto, nem segurança institucional jurídica para saber o que vai acontecer daqui a um mês” (Entrevista 119).*

*“Chegou a um ponto em que o órgão X se tornou irrelevante por escolha própria” (Entrevista 56).*

#### 4.2. CONSEQUÊNCIAS DO CLIMA DE MEDO

Embora seja bastante difícil desagregar o que é causa, processo e consequência no turbilhão de desajustes relatados pelos participantes da pesquisa, há alguns aspectos que se destacam como grandes ‘legados’ deixados pelos mecanismos de constituição e disseminação do clima de medo. Alguns deles representam marcas que ficarão para a administração pública e suas políticas, enquanto outros marcarão os servidores individual e coletivamente.

##### 4.2.1 DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*“A sensação é de que as coisas foram ruindo” (Entrevista 59).*

Em outro artigo, já se destacava o *caráter autoritário do desmonte de políticas públicas* em curso no Brasil (Morais de Sá e Silva, 2021). Os testemunhos oferecidos pelos participantes da pesquisa permitem identificar que o desmonte é, simultaneamente, uma estratégia e uma consequência da fragilização da máquina pública, contribuindo para promover a visão de Estado mínimo como profecia autorrealizada. O desmonte de políticas públicas contribui para um desmonte do aparato do Estado, que acaba se provando, de fato, incapaz de atender aos desafios do país.

*“Os programas foram lentamente sendo descontinuados. Os que continuaram estão num ritmo menor e agora a situação é de paralisia. Se demitir todo mundo não sei nem se vão perceber”* (Entrevista 56).

*“O que a gente está começando a estudar agora é que existe um processo de desmonte seja simbólico, seja objetivo, institucional das políticas de direitos humanos. Discursos no sentido de destruir as agendas de direitos humanos. A agenda de enfrentamento à LGBTfobia, a agenda de igualdade de gênero, a agenda racial, um discurso muito forte de destruir essa como uma agenda pública. E uma atuação institucional declarada também. Tudo foi fundido num grande Ministério, ou seja, perda de autonomia institucional, perda de servidores dedicados à área, perda de orçamento. O orçamento que existe é uma não-execução orçamentária. Então há toda uma movimentação para destruir, para minuar essa agenda”* (Entrevista 16).

O que se percebe é a indução da fragmentação e do enfraquecimento do Estado por meio do desmonte de políticas, interrupções abruptas de programas anteriores e a suspensão da perspectiva de concursos públicos.

*“Você vê claramente essas disputas e isso tudo é muito pouco saudável para a ação do Ministério. Então ele tem entregado*

*muito pouco mesmo, o Ministério. Eu não vejo nenhuma grande ação” (Entrevista 57).*

Cabe enfatizar que as mudanças não se deram apenas em relação ao conteúdo das políticas, mas também aos processos, à maneira de orquestrar a gestão. Foi uma mudança de concepção a respeito do papel do Estado, iniciado com força a partir do impeachment de 2016:

*“E o impeachment foi uma coisa avassaladora! De repente começou a mudar tudo, [estou] falando não só de dirigente, mas de concepção mesmo. E aí a Secretaria X virou uma assessoria econômica de cortes de orçamento. Com uma visão de Estado mínimo, fiscalista” (Entrevista 66).*

*“Assim, é comum entrar uma pessoa nova na gestão, ela fica meio desconfiada, quer conhecer tudo antes de aprovar qualquer coisa, aí as coisas ficam mais restritas, mais difíceis de andar. O problema é que já são dois anos que eles estão aprendendo o trabalho e muitos deles acham que sabem, que já chegaram sabendo o trabalho, que todo mundo trabalhava errado porque não trabalhava do jeito que eles pensavam que as coisas deveriam funcionar. Então as coisas não avançavam e era uma quantidade imensa de retrabalho. [...] A gente fazia as recomendações pela experiência que a gente tinha, pelo conhecimento que a gente tinha do parceiro, pelo conhecimento que a gente tinha dos procedimentos, da legislação e tudo o mais, a gente fazia tudo bonitinho, pautando direitinho o que tinha que acontecer, “essa é a recomendação, se não fizer isso tem essa e essa repercussão”. E eles não queriam, insistiam, dava problema lá na frente e aí acabava que, no fim das contas, eles voltavam a fazer aquilo que a gente tinha recomendado desde o início” (Entrevista 71).*

Um exemplo central é a questão da participação social nas decisões governamentais e na construção, implementação e

avaliação de políticas públicas. Se nos governos anteriores as metodologias participativas haviam se aprimorado, tornando-se um método de governo - haja vista a multiplicação de conselhos, comissões, comitês, conferências, mesas de diálogo tripartite, orçamento participativo, etc. - surgem a partir de 2019 os “revogaços”<sup>11</sup> e os “petits comitês” a portas-fechadas. Mesmo as instâncias participativas que foram mantidas ou recriadas passaram a ser compostas por pessoas que não necessariamente acompanharam - e nem acompanham - a criação dos programas a serem monitorados.

*“A participação social era um valor. Quando acontece a inflexão de 2016, a inflexão institucional, vamos chamar assim, eu não podia usar a palavra participação social na área X! Nos documentos que eu fazia, me pediram: “Não use a palavra participação social”. Eu falei: “Como assim?”. [...] Mudou completamente! Mudou da água para o vinho” (Entrevista 100).*

Sem o controle social, grandes decisões passaram a ser tomadas exclusivamente por quem desconhecia completamente as pautas, carregadas por uma visão preconceituosa e elitista em relação às políticas sociais e aos direitos humanos, uma perspectiva minimalista e pouco ciente das consequências que cada passo poderia significar em termos de justiça social e de superação da crise econômica que justamente diziam enfrentar.

*“Não tem tido as discussões que tínhamos antes, de que se as políticas estão cumprindo o propósito que poderia, se têm como melhorar, ser mais abrangentes. Hoje a visão é mais no sentido de cortar benefícios” (Entrevista 124).*

*“Quando teve a troca de governo, a liderança foi substituída por pessoas que não só não entendiam do tema, mas não tinham*

<sup>11</sup> Os ‘revogaços’ representaram a revogação massiva de inúmeros atos normativos editados pelo Poder Executivo no passado. Em meio a essas revogações em massa, promovidas pelo presidente como atos de renovação, esteve a extinção de todos os mecanismos de participação social em nível federal (Decreto 9.759 de abril de 2019).

*nenhuma visão para a Y. Tinham a missão de acabar com o marxismo cultural no ministério e quando descobriram que não existia, ficaram sem agenda. Foi um trabalho de convencimento de que a Y era importante. Foi de um X que queria entregar muito em pouco tempo para um X que ainda não sabe o que quer, não tem um projeto [...], uma visão” (Entrevista 56).*

#### 4.2.2 FRUSTRAÇÃO E DESMOTIVAÇÃO

*“Eu estava bem frustrada, mas já não podia externalizar” (Entrevista 47).*

Apesar da premissa neoliberal de que o Estado seja ineficiente e de que os servidores sejam pouco produtivos, os participantes da pesquisa revelaram dedicação e preocupação com as pautas com as quais trabalham ou trabalhavam e um pesar pelos desmontes relatados na seção anterior. O enfraquecimento ou completa extinção de uma política afeta diretamente seus beneficiários, mas afeta também a moral dos servidores que a ela se dedicaram, que foram parte de sua história. O cenário de políticas públicas em frangalhos gera frustração, vergonha, sofrimento, solidão e um desânimo que inevitavelmente prejudica a atuação dos servidores.

*“Foi muito interessante trabalhar em uma instituição que funciona e depois em uma que não funciona, que por fim eram a mesma! Alguém tem que ficar para tentar dar continuidade política aos programas. Meus amigos todos saíram, só alguns toparam ficar para tentar segurar. [...] Tive crise nervosa, foi um período muito difícil. Sempre brigando para as coisas acontecerem, sempre empurrando para cima. [...] estávamos com um seminário preparado, orçamento de R\$ 2 milhões, e uma semana antes o ministério X mandou cancelar. Foi a gota d’água, aí desisti” (Entrevista 44).*

*“Eu acho que a sensação de trabalhar com direitos humanos*

*hoje é uma sensação de guerrilha. Uma sensação de exaustão. Uma sensação de impotência. De estar numa guerrilha, antes você tinha sensação de tentar garantir a execução adequada, agora é garantir a existência dos direitos humanos. Brigava com o executivo para fazer, agora você tem que estar brigando para a sua não destruição” (Entrevista 75).*

*“E eu nem fiquei muito à frente disso, mas eu estava bem frustrada já, mas não podia externalizar isso. Era muito triste.” (Entrevista 47).*

*“Eu sou caro para a administração pública. Então quando a gente tem noção do que a gente é, a gente fica incomodado, mas, ao mesmo tempo, a gente não pode fazer qualquer coisa. Então, eu tenho noção que sou uma área meio no X, como área meio eu tenho que identificar qual política pública, o interesse da administração de uma possível internacionalização. Quando não há essas sinalizações, começa a vir frustração: “O que estou fazendo aqui? O que posso fazer?”. É meu atual contexto, por exemplo, estou muito frustrado. Quando há uma política pública e aí uma inserção internacional e no que isso pode reverberar, isso anima, motiva, a gente vai atrás” (Entrevista 88).*

*“Eu estava sofrendo muito, por isso pedi para sair. Isso não é só trabalho, é trabalho e militância. A gente sofre, tem vergonha de trabalhar no Y hoje. Tenho inúmeras amigas que pediram licença para fazer doutorado, para estar distante, consultoria externa” (Entrevista 126).*

*“A burocracia assim, muita gente foi embora, mas quem ficou aí está muito desanimado e, assim, sem conseguir fazer muita coisa e tentando fazer o que dá. E é isso, terra arrasada” (Entrevista 73).*

*“E isso é muito triste. Porque você fica pensando: o que motiva ser servidor público nesse momento? Porque a gente tem que ter uma visão assim: sou servidora não do governo, sou do Estado. Até tenho, mas você faz as coisas com muito mais gás quando é algo republicano, democrático, que segue as regras*



*internacionais. Que utiliza mecanismos internacionais de proteção como motrizes de transformações internas no país. A gente não tem mais nenhum contexto para isso! Nenhum! É impressionante, muito desalentador o nosso cenário como servidores” (Entrevista 72).*

#### 4.2.3 BUSCA DE REFÚGIO E DE INVISIBILIDADE

*“Meio na sombra, meio escondido” (Entrevista 89).*

Sob os efeitos do clima de medo, inúmeros foram os servidores de carreira que buscaram licenças para estudos, para interesses pessoais, ou que buscaram outras áreas de atuação, tentando se distanciar o máximo possível das políticas às quais haviam se dedicado. Por um lado, esse distanciamento funcionou como busca de alívio para a frustração acima relatada. Por outro, significou uma busca de proteção contra as perseguições e censuras. Neste ciclo, o resultado foi uma máquina pública ainda mais enfraquecida, não podendo contar com servidores experientes em suas pautas.

*“E aí eu acabei deixando um pouco esse foco na carreira mesmo, falei: “Quer saber? Vou cuidar das minhas coisas, fazer um curso, viajar, tirar licença para capacitação”. Fui empurrando um pouquinho, os anos de 2016 e 2017 e foi assim, praticamente abri mão da carreira, fazia pouca coisa” (Entrevista 66).*

*“Com isso, eu comecei a perceber que de alguma forma eles estavam tentando entrar dentro da política e tentar modificar, alterar, e começaram a fazer isso do ponto de vista financeiro. Então começaram a rever cálculos, começaram a rever custos, começaram a rever a necessidade de elementos que constavam nos planos de trabalho, um questionamento absurdo assim, né. E aí eu disse: “Olha, não vou mais ficar aqui”. Aí pedi para sair, não dei nem tchau” (Entrevista 62).*

*“Eu acho que ficou um clima muito ruim. Até porque eu era uma pessoa que não só trabalhava há mais de 10 anos nessa área, era a segunda vez que trabalhava na Z eu sabia tudo. Ele chegou lá sem nunca ter trabalhado nem perto, sem saber o que era A, sabe? Juro, eu expliquei para ele o que era A, então é muito complicado isso. Eu não estava feliz lá dentro desse jeito, então eu já queria sair”* (Entrevista 70).

Em consequência, pessoas que ocuparam cargos estratégicos ou de destaque nas gestões anteriores, ao antevirem que poderiam sofrer retaliações, deram início a pedidos de remoções e de licenças. Esta é uma das consequências evidentes desse clima persecutório: a fuga de cérebros para áreas meio, setores mais técnicos ou de pesquisa, que pudessem conferir ao servidor uma espécie de invisibilidade ou o mínimo de proteção ou respaldo.

*“Minha volta para a área X foi no sentido de me resguardar. Ano passado antes da pandemia eu não pensava em voltar. Eu pensava em ficar, tinha planos e projetos de doutorado [no tema de trabalho]. Mas voltei muito por isso, é um lugar onde posso esperar passar essa chuva. Sofrer menos, ter menos incidência política no meu trabalho”* (Entrevista 126).

*“Então, em 2019 a área foi extinta e lá no X começou uma estratégia que está valendo até hoje de saber recuar. De recuar, de não colocar a cara para bater, porque a minha trajetória em todos esses anos foi de temáticas sociais e temáticas mais progressistas. Não é a cara desse governo atual. Então, preferi ficar mais na minha. Então eu pude ficar meio na sombra, meio escondido”* (Entrevista 89).

*“Foi uma escolha minha não voltar. Porque é um momento político difícil de trabalhar com direitos humanos e preferi e escolhi trabalhar em outra área”* (Entrevista 64).

*“Desde 2016 deu um esvaziamento muito grande na X, tanto por conta da falta de gestão de pessoas, que era gigante e o negócio foi ficando pequeno. Porque uma galera abandonou o*

*barco mesmo, foi estudar, foi sei lá para onde, deu um vácuo, alguns servidores da carreira B ocuparam esses espaços em algumas coordenações, mas teve um monte que caiu fora. Esse clima de quem pode caiu fora desde 2016, porque é isso...”* (Entrevista 72).

A opção pela saída ou por uma espécie de exílio fora da máquina pública começou a ocorrer mesmo antes da posse do presidente, já como resultado das declarações feitas por ele durante a campanha e em antecipação ao que poderia ocorrer.

*“Eu, pessoalmente, fiquei bastante desanimado com a conjuntura. (...) Ele fez uma campanha bastante homofóbica na época, então aquilo me incomodava, eu estava um pouco frustrado com a questão e pensei. Então foi uma junção de coisas. Dada a conjuntura, dado o sonho que eu sempre tive de morar no exterior por um período, estudar fora e dada a janela de oportunidade no Ministério, de licenças estarem sendo aprovadas, então eu decidi pegar uma LIP”* (Entrevista 53).

Em meio a incertezas, instabilidades e a possibilidade de perseguições, vários servidores se fizeram valer da única ferramenta sobre a qual possuem algum controle: suas próprias trajetórias profissionais. Portanto, além de adotarem a autocensura, como relatado anteriormente, alguns optaram também por ter sua carga horária reduzida; por serem transferidos para setores de menor relevância política e de menor visibilidade; ou por se juntarem a equipes lideradas por servidores que estavam dispostos a, na medida de suas possibilidades, atuarem como “anjos da guarda” que protegem suas equipes contra atos explícitos de perseguição. Contudo, como o clima de medo é sistêmico e se faz sentir em todas as partes da administração federal, mesmo nessas posições de menor exposição, os servidores se reconhecem sob o impacto de um contexto de trabalho muito difícil.

#### 4.2.4. ADOECIMENTO

*“Isso me deixou adoecido” (Entrevista 69).*

Dado o conjunto de elementos relatados neste texto, não é inusitado ou surpreendente (embora seja bastante lamentável) constatar que as dificuldades no trabalho tenham se convertido em adoecimento, depressão e outras questões de saúde física e mental. Servidores frustrados se tornaram também servidores adoecidos, numa epidemia de desânimo e desesperança.

*“E isso me deixou adoecido mesmo. Durante duas semanas eu quase enlouqueci, em maio de 2019, não conseguia dormir” (Entrevista 69).*

*“Meus amigos que ficaram lá adoeceram, tiveram que sair de licença psiquiátrica. O povo não dorme, toma remédio. Eu não tenho estrutura” (Entrevista 104).*

*“Tive que pedir um afastamento psiquiátrico por conta do trabalho. Já [fazia tempo que estava] solicitando para ir para outra área. Fiquei nessa situação de final de outubro de 2020 até fevereiro, 4 meses sofrendo por conta da negativa em meu departamento de me liberar” (Entrevista 93).*

*“Essa nova gestão, as razões que me fizeram sair, foi um cansaço absurdo físico e mental, eu achei que estava adoecendo porque ficou instalado naquela Secretaria ali uma sensação de policiamento o tempo todo. Então a gente tinha receio de usar os e-mails, a gente tinha receio de usar o SEI, a gente tinha receio de ficar conversando no corredor. Nós tínhamos receio de absolutamente tudo” (Entrevista 62).*

Em um contexto de servidores deslocados de suas funções, acuados por medo e buscando a invisibilidade, o adoecimento é consequência direta, embora não menos perversa. Nestes processos, o servidor passa a ser visto como a causa dos seus próprios problemas, como o motivo do seu próprio desajuste,

como incapaz de lidar com o que se imaginaria ser simplesmente o resultado de novas orientações políticas. No entanto, o adoecimento não decorre de fraquezas ou predisposições individuais. Ele é a ponta de um iceberg colossal, que afeta a todos e todas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa relatada neste capítulo envolveu 95 entrevistados de diversas carreiras federais, trabalhando em dez diferentes ministérios e onze autarquias. Sem serem perguntados especificamente sobre situações de assédio, os participantes voluntariaram informações que permitem traçar não apenas a presença do *assédio institucional* em vários órgãos federais, como também a existência de um *clima de medo* que transborda do ambiente institucional e é coletivamente vivenciado pelos servidores do poder executivo federal. A partir da fala dos participantes, foi possível identificar diferentes dimensões que compõem esse clima de medo, deixando claro que ele é percebido de maneira muito evidente e semelhante por indivíduos que não pertencem às mesmas carreiras e não estão nos mesmos órgãos.

Ao dar voz aos participantes da pesquisa, o texto revela que as difíceis situações relatadas e vivenciadas extrapolam casos individuais, tratando-se de um fenômeno contra a coletividade. Ao se analisarem os elementos constitutivos do clima de medo que paira sobre a administração federal, identificaram-se os seguintes elementos:

- i. Perseguição sistemática;
- ii. Piora progressiva;
- iii. Desconfiança e precarização;
- iv. Servidores barrados;
- v. Censura e autocensura;
- vi. Violência disfarçada;

vii. Desmaterialização, paralisia e erosão orçamentária.

O clima de medo constituído impacta severamente a estrutura e o funcionamento do Estado, deixando marcas sobre as políticas que deveriam beneficiar a população, assim como sobre o servidor a cargo de seu desenho, implementação e avaliação. Neste processo, as consequências identificadas são inúmeras e profundas:

- i. Desmonte de políticas públicas;
- ii. Frustração e desmotivação;
- iii. Busca de refúgio e de invisibilidade;
- iv. Adoecimento.

Infelizmente, desmontar esse clima de medo e desconfiança será possivelmente mais difícil do que tem sido, para o governo Bolsonaro, desmontar as políticas públicas que já se pensavam estabelecidas e “de Estado”.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO Jr., José Celso; SILVA, Frederico A. B. Reforma administrativa e assédio institucional no setor público brasileiro, em Congresso em Foco, 2021 e

CARDOSO Jr., José Celso; SILVA, Frederico A. B. Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil. Brasília: FONACATE. Cadernos da Reforma Administrativa nr. 12, 2020.

MORAIS DE SA E SILVA, Michelle. Beyond ordinary policy change: Authoritarian policy dismantling in Brazil. Scielo Pre-Prints. 2021.

NOY, Chaim. Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research, *International Journal of Social Research Methodology*, 11:4, 327-344, 2008, DOI: 10.1080/13645570701401305

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

RUNCIMAN, D. Como a democracia chega ao fim. São Paulo: Todavia, 2018.





# CAPÍTULO 11

---

## BUROCRACIA NA MIRA DO GOVERNO: OS MECANISMOS DE OPRESSÃO OPERADOS PARA MOLDAR A BUROCRACIA

Gabriela Spanghero Lotta; Iana Alves de Lima;  
João Paschoal Pedote; Mariana Costa Silveira;  
Michelle Fernandez; Olívia Landi Corrales Guaranha

### RESUMO:

Neste capítulo serão abordados os diferentes mecanismos de opressão utilizados pelo governo com o objetivo de moldar ou expurgar a burocracia no contexto do governo Bolsonaro. Tendo como base entrevistas com 154 servidores e análise de fontes secundárias em relação a diferentes organizações/órgãos públicos federais, foram identificados quatro principais tipos de ações opressoras do governo contra os servidores públicos: ações coletivas formais e informais e ações individuais formais e informais. Estas diferentes formas de opressão têm suas dinâmicas próprias e geram distintas consequências para a ação da burocracia.

Embora estas práticas opressoras variem entre órgãos e departamentos, os servidores de múltiplas áreas reportam a escalada da vigilância, os ataques à reputação individual ou da organização, a supressão de recursos para o desenvolvimento do trabalho e o cerceamento da autonomia e da potencialidade criativa para a solução de problemas públicos. As consequências dessas investidas são percebidas no curto prazo com o adoecimento e desmotivação dos servidores e, certamente, acarretará graves prejuízos sociais no longo prazo. As práticas

opressivas têm implicações graves sobre: i) a qualidade de vida individual dos servidores e ii) sobre seu trabalho e atividades.

Para além da contribuição acadêmica a que se propõe o trabalho, pretendemos orientar a prática da administração pública, alertando para a manifesta anormalidade que vive a burocracia federal no atual contexto. O processo de construção de uma burocracia estável e qualificada está em risco, com implicações danosas para a democracia e o combate às desigualdades.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	483
2. BUROCRACIAS EM CONTEXTOS DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO	485
3. UMA APROXIMAÇÃO ÀS AÇÕES OPRESSORAS	490
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	502
REFERÊNCIAS	504

## 1. INTRODUÇÃO

*“O hospedeiro está morrendo, o cara virou um parasita, o dinheiro não chega no povo e ele quer aumento automático”.<sup>1</sup>* A fala do Ministro da Economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes, ao defender a reforma administrativa, surpreendeu a poucos e explicitou a já percebida tônica do atual governo em sua relação com os servidores públicos. Marcado por uma ideologia populista de extrema-direita que posiciona o serviço público como parte de uma elite inimiga a ser combatida (GUEDES-NETO; PETERS, 2021), o tensionamento agressivo entre gabinete e burocratas tem sido uma constante no governo. Não obstante, os ataques às

---

<sup>1</sup> Ver SILVEIRA, Daniel. “Paulo Guedes compara funcionário público a ‘parasita’ ao defender reforma administrativa”. G1, Rio de Janeiro, 7 de fevereiro de 2020. Economia. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-funcionario-publico-a-parasita-ao-defender-reforma-administrativa.ghtml>. Acesso em: 27 de outubro de 2021.

estabelecidas estruturas do Estado e controversas tentativas de reformas do setor público fazem parte de um fenômeno que não é restrito à realidade brasileira.

A ascensão de lideranças populistas em democracias contemporâneas tem catalisado processos de retrocesso democrático com implicações políticas graves e diversas (BERMEO, 2016; NORRIS; INGLEHART, 2019). Uma das dimensões menos exploradas desse fenômeno é o impacto da ação dessas lideranças políticas sobre o funcionamento das burocracias públicas (BAUER et al., 2021; BAUER; BECKER, 2020). Da mesma forma, no caso do Brasil, as análises frequentemente concentram-se na relação do governo com a imprensa, sistema de justiça e demais poderes (AMORIM NETO; PIMENTA, 2020).

Embora a inabilidade na gestão pública seja evidente na condução desastrosa da pandemia de COVID-19 e os abusos na gestão da burocracia pública sejam cada vez mais denunciados – tanto no uso patrimonialista da máquina pública quanto no desrespeito aos servidores<sup>2</sup>–, ainda há uma lacuna na análise sistemática dos mecanismos de ação do governo na condução interna do funcionalismo público. De que formas o governo tenta moldar ou controlar a burocracia para atingir seus objetivos, por vezes incompatíveis com os ideais democráticos estabelecidos pela Constituição de 1988?

O capítulo busca contribuir nessa direção a partir de um estudo qualitativo de múltiplos casos da burocracia federal brasileira. Por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental, investigamos o cotidiano dos servidores públicos no atual governo em doze órgãos da administração pública federal.

Foram realizadas ao total 154 entrevistas entre março e dezembro de 2021. A partir da análise dos dados, foi organizada uma tipologia de mecanismos de opressão da burocracia em um quadrante que varia a partir do tipo de ação – formal ou informal – e a escala da ação – individual ou coletiva. O capítulo

---

2 Ver ASSEDIÔMETRO. ARCA – Articulação Nacional das Carreiras para o Desenvolvimento Sustentável, 2021. Disponível em <https://arcadesenvolvimento.org/assediometro/>. Acesso em: 27 de outubro de 2021.

está organizado da seguinte forma: na seção que se segue, será apresentado o referencial teórico da pesquisa, no qual serão discutidos os dilemas das burocracias públicas em contexto de retrocesso democrático. Em seguida, serão analisados os resultados da pesquisa apresentada, detalhando as categorias propostas e exemplificando situações. Por fim, encerramos com uma seção de considerações finais, resumindo nossos achados e discutindo as implicações da pesquisa para a prática da administração pública.

## 2. BUROCRACIAS EM CONTEXTOS DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO

Entender o papel da burocracia para a democracia, as tensões (e nuances) existentes entre a atuação política e a atuação burocrática, bem como identificar as principais transformações sofridas pela administração pública são temas cada vez mais presentes no debate público, com a emergência de regimes marcados por retrocessos democráticos. Esta seção busca retomar formulações conceituais clássicas sobre a burocracia e o *ethos* burocrático, articulando-as às discussões recentes sobre a relação entre regimes autoritários, retrocessos burocráticos e as burocracias públicas, além das diferentes estratégias políticas para influenciar (e, muitas vezes, minar) as organizações burocráticas.

Diferentes estudos, em especial o trabalho clássico de Max Weber, mostram como a constituição de um corpo burocrático está ligada à emergência do Estado nas sociedades modernas, amparado em bases racionais-legais. Nesse contexto, o tipo-ideal weberiano de administração burocrática pressupõe relações pautadas por regras universais e impessoais, a composição de quadros estáveis de funcionários selecionados por seu conhecimento técnico, que responderiam à hierarquia funcional. As atribuições desse corpo burocrático seriam *“fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição*

*das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos visados*” (ABRUCIO, LOUREIRO, 2018, p. 28). Partindo de referências legais e das relações que estabelecem os princípios de hierarquia funcional, a burocracia salvaguardaria e organizaria, portanto, o adequado funcionamento do Estado e o acesso aos serviços públicos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; DU GAY, 2020).

Seguindo a obra weberiana, se por um lado a burocracia é uma das condições para o estabelecimento do Estado e do caráter da coisa pública – republicana e não-patrimonial (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018) – por outro lado, o poder burocrático também poderia ser uma ameaça às liberdades individuais, caso sua atuação não fosse orientada pelo interesse público, no exercício de seu poder. Mesmo que o modelo típico-ideal weberiano de burocracia não envolva as nuances e os desafios do Estado contemporâneo, ainda assim o trabalho de Max Weber é uma referência central para caracterizar: i) a importância da burocracia para o funcionamento do Estado e ii) as tensões e conflitos existentes entre a autonomia burocrática e governantes ou corpo político eleito.

A relação entre políticos e burocratas é um tema importante na construção e nos debates sobre as democracias modernas, envolvendo dinâmicas que podem ser mais ou menos conflituosas/contenciosas. Essas dinâmicas construídas entre políticos e burocratas adquirem contornos cada vez menos nítidos, permeados por lógicas coexistentes, à medida em que burocratas também desempenham papéis de *policymakers* e compartilham funções que seriam atribuídas exclusivamente a políticos nos modelos clássicos da burocracia (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981). Por outro lado, ocupantes de cargos políticos também atuam como gestores de políticas públicas e coordenam organizações burocráticas, inserindo-se no contexto administrativo do funcionalismo público. Boa parte da literatura, nesse sentido, tem analisado os conflitos, tensões e relações entre burocratas e políticos como parte natural e inerente ao jogo democrático, ou seja, pautados por regras e instituições

(como exemplos, os trabalhos de Aberbach et al e o de Guy Peters). Esses estudos observam como os atores – tanto políticos como burocratas – mobilizam instituições para a promoção de diferentes interesses (sejam eles públicos e/ou privados).

Contudo, o que se tem visto em alguns países, nos últimos anos, é um novo tipo de conflito entre burocratas e políticos: trata-se daquele que acontece sob a égide de instrumentos autoritários, ainda que sob o manto formal do jogo democrático, que busca corromper a legalidade inerente à ação burocrática e no qual a própria burocracia assume um papel ativo de defesa da preservação das instituições e do Estado democrático. Nos diferentes países e momentos históricos que atravessaram retrocessos democráticos, é possível identificar - entre outros elementos - ações de opressão e contestação da administração burocrática (DU GAY, 2020), violação de direitos e garantias constitucionais (PINZANI, 2013), discursos políticos de anti-intelectualismo e crítica ao conhecimento técnico-científico (STANLEY, 2018), ataques e repúdios à noção de bem público ou concepções inclusivas e progressistas (KALYVAS, 2019), retrocessos e retiradas graduais das possibilidades de decisão de forma democrática (SOLANO, 2018), estigmatização e rotulagem de atores críticos ao governo, incluindo burocratas (ZACKA, 2017; KALYVAS, 2019; BAUER et al., 2021).

Se o *ethos* burocrático é um dos elementos garantidores do Estado democrático moderno e da própria organização administrativa que possibilita a efetivação das liberdades individuais nas sociedades contemporâneas e a provisão de políticas públicas (DU GAY, 2020), o enfraquecimento da - e as ações opressoras contra a - burocracia e as capacidades estatais também se traduzem em menores condições de bem estar e direitos sociais em diversas esferas da vida social (DU GAY, 2020).

Mais recentemente, com o advento de inúmeros regimes autoritários ou regimes democráticos marcados por retrocessos, pesquisas na Ciência Política e na Administração Pública têm buscado cada vez mais compreender as relações e dinâmicas de

poder entre governantes e servidores públicos e organizações burocráticas (BASER; ÖZTÜRK, 2017; FORRAT, 2018; PETERS; PIERRE, 2019; BAUER; BECKER, 2020; HASSAN; MATTINGLY; NUGENT, 2022; O'LEARY, 2017; HOLLIBAUGH; MILES; NEWSWANDER, 2019).

Bauer e outros autores (2021), por exemplo, estudaram diferentes países e contextos que passaram por retrocessos democráticos, analisando as múltiplas relações entre lideranças políticas e burocratas. Segundo os autores, na tentativa de efetivar seus projetos políticos, os governantes podem: i) isolar ou colocar os burocratas de lado, ii) ignorá-los ou iii) usar as burocracias. Estas, por sua vez, podem reagir às pressões governamentais de diferentes formas, como, por exemplo, aceitando os trabalhos, fugindo, sabotando ou organizando ações de resistência (OLSSON, 2016).

De forma análoga, Peters e Pierre (2019), ao analisarem regimes populistas, destacam dois principais grupos de estratégias de governos autoritários: o primeiro grupo consiste em afastar ou colocar burocratas à margem dos processos, substituindo-os ou simplesmente ignorando-os. Em alguns casos, governos autoritários também vêm acompanhados por diferentes práticas de patronagem, em que cargos (antes ocupados por burocratas qualificados) são substituídos por novos funcionários com menor qualificação ou conhecimento especializado e maior vínculo político e fidelidade às lideranças populistas, pautadas por relações de confiança (O'HARROW, 2018; PANIZZA; PETERS; RAMOS LARRABURU, 2019; BAUER et al., 2020). O segundo grupo de estratégia (PETERS; PIERRE, 2019) consiste em um paradoxal (e relativo) 'empoderamento' da burocracia, especialmente nos casos em que lideranças políticas almejam entregar serviços públicos e dependem do conhecimento técnico de servidores de carreira. Nesse sentido, o uso da burocracia por lideranças políticas se daria pelo fato de que o conhecimento burocrático garantiria os meios para a concretização mais efetiva de objetivos governistas (PETERS; PIERRE, 2019, p. 11).



A literatura também tem mostrado que, muitas vezes, o suposto 'destaque' dado à burocracia (presente nos retrocessos democráticos) aparece associado a um discurso tecnocrático de hipervalorização de uma aparente neutralidade técnica, que esvazia o debate político (e sua natureza contenciosa), deslegitimando as próprias instituições, regras e procedimentos democráticos (PINZANI, 2013; BICKERTON; ACCETTI, 2018; KALYVAS, 2019).

De forma geral, retrocessos democráticos ou governos populistas apresentam traços comuns de influência sobre a administração pública, conforme sintetizam Bauer et al (2021), a partir dos distintos contextos empíricos analisados. Alguns desses fatores comuns são: i) centralização das estruturas de poder (fortalecendo as cadeias de comando verticalizadas) e cerceamento à autonomia dos espaços de atuação burocrática; ii) centralização e realocação de recursos organizacionais e informacionais (enfraquecendo certas organizações via subfinanciamento ou redução de recursos humanos, por exemplo); iii) transformações e opressões ao corpo burocrático (enfraquecimento de processos instituídos de seleção de recursos humanos e promoção de práticas de patronagem); iv) reconfiguração do aparato normativo (alteração da cultura administrativa a partir de novos instrumentos normativos e/ou do exercício de pressões informais sobre o quadro burocrático); v) redução da participação social e enfraquecimento dos espaços de controle social e dos mecanismos de *accountability* (reduzindo a transparência).

Quando analisamos o conflito entre políticos e burocratas sob a ótica de regimes autoritários, podemos identificar que, dentre os fatores e transformações analisadas pela literatura (BAUER et al., 2021; PETERS; PIERRE, 2019), muitas das estratégias governistas de opressão podem variar quanto ao uso de estratégias (1) formais ou informais e quanto à (2) escala das opressões, no nível individual ou coletivo. Quando burocratas se deparam com menor acesso a recursos institucionais e relacionais para sua ação (ABERS, 2019; 2020), sobretudo com menor respaldo

normativo para os processos administrativos burocráticos (DU GAY, 2020), é possível notar maior suscetibilidade do corpo burocrático às opressões governistas e retrocessos burocráticos, descontinuidades de políticas públicas (ABERS, 2020), e menores condições de promoção e desenvolvimento de políticas públicas.

Como diferentes estudos têm analisado (BAUER et al., 2021; PETERS; PIERRE, 2019; DU GAY, 2020), uma parte considerável das opressões político-autoritárias aos burocratas envolve diferentes estratégias e tentativas de moldar, transformar ou perseguir a burocracia, incluindo métodos de atuação baseados em aparatos legais-normativos ou em práticas informais de opressão (BAUER et al., 2021; SÁ E SILVA, 2021). Identificar essas diferentes estratégias e como elas se materializam na administração pública e no cotidiano dos servidores públicos é uma tarefa central, portanto, para a melhor compreensão dos desafios enfrentados pela burocracia em contextos políticos de retrocesso democrático.

Neste sentido, a próxima seção apresenta os principais achados da pesquisa, descrevendo e analisando as diferentes estratégias de opressão governista exercidas sobre a burocracia. Conforme será exposto a seguir, essas opressões foram classificadas tanto do ponto de vista de seu exercício (1) formal ou informal - isto é, se foram pautadas por aspectos normativos-legais (ou não) - quanto do ponto de vista (2) individual ou coletivo - quando as ações são direcionadas a pessoas específicas, ou a grupos mais amplos de servidores.

### 3. UMA APROXIMAÇÃO ÀS AÇÕES OPRESSORAS

Tendo como base entrevistas realizadas com servidores públicos de 12 diferentes órgãos/organizações públicas federais,<sup>3</sup>

---

3 Visando a proteção dos entrevistados, optamos por não apresentar aqui quais são os órgãos onde atuam. As entrevistas foram conduzidas entre março e dezembro de 2021 sob condição de anonimato. Os roteiros de entrevistas versavam sobre a trajetória dos entrevistados no setor público e as mudanças impostas pelo governo Bolsonaro à sua dinâmica de trabalho. A partir daí explorávamos as temáticas de ataques aos servidores – com exemplos práticos – e formas de resistência ou resposta realizadas por eles.

foi elaborado um enquadramento analítico para a investigação das opressões que parte de duas dimensões principais. Em primeiro lugar, analisa-se a prática opressiva a partir da natureza dos mecanismos utilizados, podendo eles serem formais ou informais. Entende-se, portanto, que as opressões se diferenciam na medida em que se sustentam ou não em atos normativos ou processos formalizados ou oficializados da organização em questão.

A segunda dimensão trabalhada diz respeito à escala da prática opressiva, que pode ocorrer em nível individual ou coletivo. Entende-se como uma opressão individual aquela que atinge diretamente a pessoa do burocrata, que tem por objetivo moldar ou expurgar um indivíduo específico. Já na prática opressiva coletiva, o objeto é um grupo de servidores, podendo ser por exemplo uma carreira específica, um coletivo de burocratas que trabalham em uma mesma organização ou na gestão de uma mesma política pública, ou até mesmo a burocracia pública como um todo e de forma genérica. Neste caso, o servidor é afetado indiretamente.

As duas dimensões acima apresentadas combinam-se e, assim, estrutura-se uma tipologia de práticas opressivas operadas pelo alto escalão das organizações públicas em contextos autoritários ou de fragilidade democrática que tem por objetivo moldar ou expurgar os servidores do seu *ethos* tradicional ou esperado de atuação. As opressões podem ser assim divididas em quatro grandes grupos, a saber: i) individual formal; ii) individual informal; iii) coletiva formal; e iv) coletiva informal, que serão aprofundados e exemplificados nas seções seguintes.

**QUADRO 1. TIPOLOGIA DE OPRESSÕES SEGUNDO MEIOS/  
MECANISMOS E ESCALA.**

<b>Meios/ me- canismos de opressão:</b>	<b>Escala da opressão:</b>	
	<b>Individual (direta)</b>	<b>Coletiva (indireta)</b>
<b>Formal</b>	Opressão individual formal	Opressão coletiva formal
<b>Informal</b>	Opressão individual informal	Opressão coletiva informal

FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES A PARTIR DA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Vale ressaltar, porém, que a matriz apresentada estrutura-se apenas como mais uma forma de organizar a análise e compreensão do conhecimento e que, portanto, as categorias não necessariamente existem empiricamente de forma absoluta - as diferentes formas podem coexistir, por exemplo, em uma mesma organização e burocratas podem estar sofrendo, ao mesmo tempo, práticas opressivas de diferentes categorias.

Além disso, é fundamental que se compreenda que, como apresentado na introdução deste capítulo, conflitos e tensões entre política e burocracia são normais e, inclusive, esperadas nas organizações públicas em contexto democrático. A tipologia apresentada não diz respeito a este tipo de conflito, mas sim àqueles que fogem das regras e processos previstos pela institucionalidade democrática, e é apenas nessa dimensão que o conflito se configura como opressão.

Quanto aos exemplos e casos que serão apresentados na seção que se segue, são práticas que, segundo os entrevistados, ganham escala e tornam-se sistêmicas na administração pública federal brasileira apenas a partir do contexto de fragilização democrática provocado pelo governo Bolsonaro e é nesse sentido que o enquadramento analítico apresentado se sustenta para sua análise.

### 3.1 OPRESSÕES DE FORMA INDIVIDUAL (DIRETA) E INFORMAL

As opressões individuais são aquelas direcionadas particularmente a cada servidor, dentro da máquina pública e que gera, portanto, consequências individuais para quem a sofre. Esse tipo de opressão é considerado informal quando não se utiliza de mecanismos institucionais ou formais para acontecer, ou seja, não utiliza normativos ou quaisquer atos administrativos para se fazer valer. Ela acontece a partir do contato entre servidor e superiores e é moldada caso a caso.

Alguns exemplos de opressão individual informal consistem na intimidação de servidores que se posicionam publicamente em redes sociais – quando essa intimidação acontece, por exemplo, em uma bronca de maneira informal. Além disso, entram aqui também as chamadas “listas vermelhas”, que consistem no registro dos servidores considerados de esquerda, perfilados a partir de redes sociais ou que ocuparam cargos em gestões anteriores e que são enviadas aos órgãos para evitar que esses servidores sejam convidados a assumir cargos. Encontramos também casos de servidores que recebem tratamento diferenciado que o prejudica ou prejudica o seu trabalho de forma deliberada. Essa vigilância excessiva tem criado um clima de insegurança generalizada nas organizações públicas. Servidores relatam não saber em quem eles podem confiar e que isso, conseqüentemente, compromete o dia a dia do trabalho, pois eles acabam restringindo o tipo de informações que compartilham e até mesmo evitam fazer sugestões ou apontamentos para evitar situações de conflito.

Outros exemplos de opressões são quando servidores são impedidos de contribuir tecnicamente - algo que era considerado rotineiro e natural em gestões anteriores, independentemente da coalizão política no governo. Isso inclui práticas como: proibi-los de participar de reuniões, suprimir informações sobre seus processos de trabalho, proibi-los de participar de eventos externos, apartá-los de quaisquer processos deliberativos (nos quais estavam envolvidos anteriormente), modificar suas

atribuições a partir de orientações informais que desqualificam suas responsabilidades iniciais e condições de contribuir do ponto de vista processual-administrativo no Estado ou no *policymaking*.

Opressões de assédio moral, em geral direcionadas a servidores considerados desalinhados politicamente em relação ao governo, também foram reportadas em diferentes setores nas entrevistas realizadas. Exemplos destas práticas são quando chefias desqualificam o servidor, impõem ou demandam tarefas cuja execução não é possível dentro dos processos administrativos ou em tempo hábil; interrompem ou simplesmente inviabilizam que o servidor se expresse; dificultam ou proíbem que o servidor esteja em contato com seus pares ou mesmo com atores externos (como atores ligados a outras instituições públicas, ou organizações do terceiro setor); expõem o servidor a situações vexatórias, constrangimentos e humilhações, ou diferentes tipos de ameaças, incluindo ameaças por meio de processos administrativos e exonerações.

Por fim, o ataque à reputação de indivíduos também toma contornos mais amplos na medida em que os ataques individuais a servidores pela rede de apoiadores do governo tornam-se incidentes recorrentes. A propagação de notícias falsas com a exposição de nomes de determinados servidores em mídias bolsonaristas é um exemplo recorrente e que afeta diretamente a vida pessoal e profissional dos indivíduos, justificando afastamentos e exonerações e gerando danos de longo prazo.

Importante mencionar que aqui estamos falando apenas das ameaças, proibições e formas de assédio que se dão de maneira informal no cotidiano do trabalho, mas que, mesmo assim, geram repercussões importantes como a criação de um clima de medo.

### 3.2 OPRESSÕES DE FORMA INDIVIDUAL (DIRETA) E FORMAL

Ainda em termos das opressões individuais, ou seja, aquelas que atingem a pessoa do servidor e não necessariamente sua carreira ou o coletivo de servidores da sua organização, ela pode

acontecer também a partir de mecanismos formais e, portanto, sustentada por instrumentos legais e normativos.

Um exemplo bastante comum é a aplicação de Processos Administrativos Disciplinares (PADs) a partir de denúncias pouco fundamentadas. Dados da corregedoria mostram um aumento expressivo na aplicação de PAD em vários ministérios. Foram relatados, também nas entrevistas, muitos casos de exonerações e afastamentos injustificados, inclusive quando se tratando de cargos que normalmente não são de interesse político (como níveis hierárquicos mais baixos no serviço público). Nessa mesma linha, aparece também o impedimento de nomeação sem justificativa plausível, sustentada muitas vezes pelo histórico político ou de ocupação de cargos dos servidores em governos anteriores (ou fazer parte da “lista vermelha”). Há relatos, nesse sentido, do aumento e de uma maior centralização do controle sobre as nomeações.

Outro exemplo bastante evidente nas entrevistas diz respeito aos pedidos de licença, afastamento ou então transferência para outros órgãos. A opressão, nestes casos, dá-se de duas formas: i) dificultando ou negando os pedidos que antes eram corriqueiros, ou então ii) facilitando absolutamente a saída dos servidores. Quanto ao ponto (i), há vários relatos do uso da área de recursos humanos dos órgãos como espaço para materializar a opressão, inviabilizando questões cotidianas da gestão das carreiras dos indivíduos. Em relação ao ponto (ii), há relatos de órgãos completamente esvaziados sem que houvesse nenhum esforço por parte das chefias e do alto escalão no sentido de manter um corpo qualificado e experiente de servidores, mesmo se tratando de carreiras específicas e consolidadas do órgão em questão.

Segundo os relatos, todas as medidas apontadas acima costumam estar associadas ao histórico de trabalho dos servidores (cargos que ocuparam em governos anteriores) e também a uma análise de redes sociais a fim de identificar preferências políticas ou filiações partidárias e categorização de servidores em grupos como “esquerdistas”, “feministas”, “petistas” (termos

que apareceram nas entrevistas). Há relatos de que, em alguns setores, foram feitas listas de servidores de esquerda ou próximos a gestões anteriores, os quais deveriam ser preteridos.

Apesar de os servidores admitirem que é comum que os cargos de mais alto escalão na administração pública federal sejam sempre ocupados por pessoas mais alinhadas ao governo, há uma percepção de que esse controle se ampliou para cargos mais baixos na cadeia hierárquica e que os critérios de alinhamento com o governo ganharam dimensões muito exacerbadas: mesmo servidores considerados discretos e pouco politizados têm sido encaixados nos grupos acima e sofrido opressões.

### 3.3 OPRESSÕES DE FORMA COLETIVA (INDIRETA) E INFORMAL

As opressões coletivas são aquelas direcionadas para o grupo de servidores que atuam em uma organização do setor público. Esse tipo de opressão é informal quando não é realizada por meio da edição de normativas ou por meio de ordens formais e/ou diretas aos servidores e, por isso, talvez seja a de mais difícil caracterização.

Esse tipo de opressão se manifesta, por exemplo, em atos e pronunciamentos de atores políticos relevantes contra servidores públicos, tentativas de minar a credibilidade do serviço por eles prestado à sociedade, tentativas de interferência política em decisões organizacionais técnicas, entre outras ações. Na literatura internacional, este fenômeno é denominado de “*bashing bureaucrats*” (CAILLIER, 2020) e é associado a uma humilhação coletiva perante o público e deslegitimação do trabalho da burocracia.

Um exemplo evidente desse tipo de opressão está na fala do Ministro da Economia Paulo Guedes, pronunciada em fevereiro de 2020, que foi citada no início deste artigo. Na ocasião, o Ministro comparou os servidores públicos a *parasitas* ao defender a necessidade de uma reforma administrativa:

“O funcionalismo teve aumento de 50% acima da inflação, tem



estabilidade de emprego, tem aposentadoria generosa, tem tudo, o hospedeiro está morrendo, o cara virou um *parasita*, o dinheiro não chega no povo e ele quer aumento automático, não dá mais. A população não quer isso, 88% da população brasileira são a favor inclusive de demissão de funcionalismo público, de reforma, de tudo para valer”. (SILVEIRA, 2020)

Assim como esta fala de Paulo Guedes, foram citados inúmeros discursos feitos pelo Presidente, por outros ministros ou por gestores de órgãos desqualificando e humilhando publicamente os servidores. Em diversas entrevistas, os servidores rememoraram este e outros pronunciamentos do governo, além de falas de suas chefias imediatas e do alto escalão das suas organizações, como exemplos da sensação de desvalorização de seu trabalho e formação pelo atual governo.

Outra forma de opressão coletiva informal é a omissão do governo com relação ao desenvolvimento do serviço público brasileiro. Como exemplo, os servidores relatam que, com a ausência de concursos, o quadro de servidores de diversas organizações está envelhecendo e poucas pessoas concentram a memória institucional. Por isso, muitos servidores relatam maior sobrecarga de trabalho e riscos de perda da história de processos de política pública que levaram anos para serem construídos e aprimorados.

Além disso, diversos relatos indicam que a frequente mudança de chefias também gera sobrecarga e esgotamento, pois a cada troca de gestão dentro do setor ou na organização, diversos projetos são descontinuados e os servidores precisam contextualizar as novas lideranças. Para muitos servidores, essas trocas frequentes são vistas como um meio informal de paralisar a organização.

Ademais, não apenas a troca de gestão em si, mas a ausência de gestores técnicos é mencionada como fator opressor. Cada nova gestão traz suas próprias concepções sobre projetos que devem ter relevância e como as políticas públicas devem ser conduzidas. Nem sempre essas concepções são baseadas em evidências ou no histórico da política, mas são embasadas pela visão político-

ideológica de cada gestor. Em diversas entrevistas, os servidores trouxeram a expressão “reinventar a roda” para descrever esse processo: novos gestores trazem ideias que já foram testadas antes ou que são tecnicamente inviáveis ou inadequadas. Aos servidores cabe apenas o papel de alertá-los sobre os impeditivos legais e organizacionais das novas práticas, mas muitos afirmam que não se sentem ouvidos e não têm sua experiência técnica valorizada. Apesar de ser prática comum no serviço público e a burocracia estar acostumada a receber *outsiders* ou pessoas sem muita experiência na pauta, os relatos têm sustentado a ideia de que o nível de desconhecimento e despreparo ganhou proporções alarmantes no governo Bolsonaro. E, mais do que isso, estes *outsiders* entram com objetivo de destruir o que já está em curso.

Ainda nesse sentido, muitos servidores relatam o desconhecimento ou decisão deliberada das chefias em atuar em desconformidade com as normativas das políticas, o que fere a principal fonte de legitimidade burocrática. Para além do ônus que se impõe aos servidores, de estarem reafirmando a todo tempo as institucionalidades construídas, atacam-se as próprias bases de organização racional-legal do Estado.

São relatados casos também da construção de ambientes de trabalho marcados por desconfiança e ocultação de informações e processos. Muitos servidores relatam que pela primeira vez nos anos de serviço público têm visto portas trancadas para reuniões e atividades no dia a dia da esplanada. Algumas servidoras mulheres entrevistadas para a pesquisa também mencionaram a sensação de vivenciarem um ambiente de trabalho mais machista, seja por comentários e piadas inapropriadas, seja pela desconsideração das opiniões das servidoras e pela diminuição dos problemas por elas relatados.

Com a pandemia de COVID-19 e a postura crítica ao uso da máscara pelo governo Bolsonaro, alguns servidores que realizaram tarefas presenciais durante a pandemia dizem terem sentido constrangimento por estarem utilizando máscaras em

ambientes fechados. Isso porque muitos gestores próximos ao governo não faziam uso de equipamentos de proteção individual e buscavam proibir seu uso nos órgãos, adotando posturas negacionistas com relação à pandemia. Também foi relatado que em alguns órgãos públicos há, atualmente, a realização de cultos religiosos no ambiente e horário de trabalho com participação obrigatória dos servidores ou constrangimento daqueles que não aceitam participar.

Por fim, também foram relatadas práticas de reorganização de espaços físicos do trabalho com o objetivo de garantir maior controle sobre a circulação das pessoas e fluxos de trabalho na organização. Um exemplo recorrente foi a eliminação de paredes e portas e a disposição das mesas dos servidores em locais passíveis de controle constante por parte das chefias.

### *3.4 OPRESSÕES DE FORMA COLETIVA (INDIRETA) E FORMAL*

As opressões formais e coletivas incluem diferentes práticas de opressão direcionadas tanto a grupos menores quanto a categorias mais amplas de burocratas. Essas práticas ocorrem a partir de mecanismos formais institucionais, seja considerando o caráter normativo de determinados dispositivos e instrumentos legais ou contornando e readaptando tais instrumentos.

São inúmeros os exemplos destas práticas. Nas entrevistas, muitos servidores relataram proibições de uso de sistemas ou plataformas tecnológicas do Estado, e proibições quanto à aplicação de procedimentos administrativos e rotinas que, até então, já eram estabelecidos - como é o caso da proibição de que servidores usassem o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), onde todos os processos administrativos e demais fluxos de trabalho até então tramitavam.

Além disso, o aumento da vigilância teve impacto no encaminhamento de processos administrativos, criando instâncias de revisão adicionais para o trabalho. Houve relatos de situações em que, mesmo em encaminhamentos administrativos

simples, a chefia centraliza as decisões e inclui outra instância para ser consultada em relação ao que os servidores produzem ou mesmo retardam decisões administrativas para o encaminhamento do trabalho da área. A tônica, nesses casos, é de desconfiança absoluta no trabalho dos servidores.

Outra medida que tem sido bastante efetiva na desmobilização e desmotivação dos servidores é a redução drástica nos orçamentos dos órgãos ou o impedimento de execução de recursos. Servidores relatam, por exemplo, a dificuldade em pagar consultorias que já haviam sido contratadas - por vezes, motivada pela insatisfação do alto escalão com as lentes teóricas do relatório ou referências a resultados de gestões anteriores. Isso compromete as condições materiais para a realização do trabalho e acaba modificando o escopo das atividades desempenhadas. Para além dos recursos financeiros, recursos humanos necessários para a execução da política também ficam comprometidos com rearranjos de equipe e exonerações repentinas.

Importante destacar que a experiência das práticas aqui relatadas varia entre áreas e órgãos de governo. Há também setores considerados como “ilhas”, em que os servidores se sentem mais imunes às investidas autoritárias. No entanto, buscamos registrar aqui condutas que são percebidas de forma mais acentuada no atual governo pelos servidores e que tem afetado de forma significativa o andamento e resultados da administração pública federal. O Quadro 2 abaixo resume os principais mecanismos identificados pela pesquisa e discutidos nas seções anteriores.

**QUADRO 2. RESUMO DOS MECANISMOS DE OPRESSÃO EM  
FUNÇÃO DA NATUREZA E ESCALA DA PRÁTICA**

<b>Mecanismos/ Escala</b>	<b>Individual</b>	<b>Coletiva</b>
<b>Formal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Processos Administrativos Disciplinares (PAD)</li><li>• Exonerações/afastamentos repentinos e injustificados</li><li>• Impedimento de nomeações</li><li>• Impedimento ou incentivo a licenças, transferências ou outras medidas relacionadas à gestão de pessoas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proibição de registro de processos e acesso a sistemas de informação (ex SEI)</li><li>• Estabelecimento de instâncias revisoras adicionais</li><li>• Redução orçamentária ou impedimento na execução de recursos</li><li>• Rearranjo de equipes</li></ul>

<b>Informal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perfilamento e intimidação de servidores com posicionamento político desalinhado ao governo</li> <li>● Exclusão de reuniões de trabalho</li> <li>● Supressão de informações</li> <li>● Proibição da participação em eventos externos</li> <li>● Modificar informalmente as atribuições</li> <li>● Dificultar ou proibir a comunicação com pares ou atores externos</li> <li>● Constrangimentos, ofensas e humilhações</li> <li>● Ameaças de PAD ou exoneração</li> <li>● Ataque à reputação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pronunciamentos oficiais atacando os servidores</li> <li>● Sobrecarga de trabalho</li> <li>● Frequência da rotatividade das chefias que paralisa/dificulta as atividades</li> <li>● Desrespeito à memória institucional</li> <li>● Atuação em desconformidade com normativas</li> <li>● Reorganização do espaço físico</li> <li>● Acentuação da violência de gênero</li> </ul>
-----------------	---	---

FONTE: AUTORAS

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância do papel do Estado para o desenvolvimento socioeconômico, bem como o entendimento de suas organizações como espaços de agência política, é tema crítico para a administração pública contemporânea (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Essa discussão segue intensamente reavivada em tempos de retrocesso democrático e avanço de governos populistas e é transversal a diversos temas do Estado, afetando até mesmo corpos burocráticos consolidados.

Ao longo do capítulo, buscamos contribuir com esse debate

apresentando um enquadramento analítico sobre as investidas autoritárias contra a burocracia pública, ancorado em extensa pesquisa empírica sobre o caso brasileiro. A partir de pesquisa documental e entrevistas com servidores de diversas áreas do governo federal, organizamos as práticas cotidianas de opressão ao serviço público em um quadrante com vetores de natureza da prática (formal/informal) e de sua extensão (individual/coletiva).

Embora estas práticas opressoras variem entre órgãos e departamentos, os servidores de múltiplas áreas reportam a escalada da vigilância, os ataques à reputação individual ou da organização, a supressão de recursos para o desenvolvimento do trabalho e o cerceamento da autonomia e da potencialidade criativa para a solução de problemas públicos.

As consequências dessas investidas são percebidas no curto prazo com o adoecimento e desmotivação dos servidores e, certamente, acarretará graves prejuízos sociais no longo prazo. As práticas opressoras têm implicações graves sobre: i) a qualidade de vida individual dos servidores e ii) sobre seu trabalho e atividades. Quanto à primeira dimensão, são relatados muitos casos de adoecimento, esgotamento emocional, exaustão e problemas graves de saúde física e mental na burocracia pública federal no contexto do governo Bolsonaro. Diversos servidores relataram ter solicitado licença médica em decorrência de dores pelo corpo, ansiedade e depressão. Muitos relatam, ainda, que antes desta gestão, sentiam-se motivados e engajados, mas que agora sentem ter perdido o envolvimento com o trabalho.

Em termos das atividades dos servidores, é evidente o escanteamento de burocratas dos processos de tomada de decisão. As opressões causam a inviabilização do trabalho e das atividades no dia a dia dos servidores, além de dificultarem as suas contribuições nas discussões e definições relevantes para as organizações e para as políticas públicas. Os servidores sentem-se alijados da política pública e atuam de modo defensivo - seja em defesa própria, seja em defesa das políticas que restam.

As práticas opressoras contra as burocracias públicas incidem

não só nas condições de trabalho dos servidores, como também na própria estrutura e nos processos administrativos-institucionais que respaldam e garantem a continuidade das políticas públicas. O conjunto de ataques governistas ao aparato burocrático representa, portanto, retrocessos e ataques aos elementos racionais-legais garantidores do estado de direito e da democracia.

Para além da contribuição acadêmica a que se propõe o trabalho, pretendemos orientar a prática da administração pública, alertando para a manifesta anormalidade que vive a burocracia federal no atual contexto. O processo de construção de uma burocracia estável e qualificada está em risco, com implicações danosas para a democracia e o combate às desigualdades.

## REFERÊNCIAS

- ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American politics and society*, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.
- ABERS, Rebecca Neaera. Brazil: Environmentalism and Environmental Policy. In: BEARFIELD, Domonic A.; DUBNICK, Melvin J (eds). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Third Edition. New York: Routledge, 2020.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; ELIAS, V. (Eds.). *Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 23-56.
- AMORIM NETO, O.; PIMENTA, G. A. **The First Year of Bolsonaro in Office: Same Old Story, Same Old Song?** *Revista de Ciencia Política*, v. 40, n. 2, p. 187-213, 2020.



BASER, Bahar; ÖZTÜRK, Ahmet Erdi (Eds). **Authoritarian Politics in Turkey: Elections, Resistance and the AKP**. London: I.B. Tauris, 2017.

BAUER, Michael W. *et al* (Eds). **Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781009023504>

BAUER, Michael W; BECKER, Stefan. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19–31, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>

BERMEO, N. **On democratic backsliding**. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1, p. 5–19, 2016.

BICKERTON, Christopher J.; ACCETTI, Carlo Invernizzi. ‘Techno-populism’ as a new party family: the case of the Five Star Movement and Podemos. *Contemporary Italian Politics*, v. 10, n. 2, p. 132-150, 2018.

CAILLIER, James Gerard. 2020. **Bureaucratic Bashing and Praising: What Effect Does It Have on the Performance Citizens Assign Agencies?** *Public Organization Review*, v. 20, n. 4, p. 685–701. doi:10.1007/s11115-020-00464-7.

DU GAY, Paul. The Bureaucratic Vocation: State/Office/Ethics. **New Formations**, v. 100, n. 100, p. 77–96, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3898/neWF:100-101.06.2020>

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

FORRAT, Natalia. **Shock-resistant authoritarianism: schoolteachers and infrastructural state capacity in Putin's Russia**. *Comparative Politics*, v. 50, n. 3, p. 417-449, 2018.

GUEDES-NETO, J. V.; PETERS, G. **Working, Shirking or Sabotage in Times of Democratic Backsliding: An Experimental Study in Brazil**. In: BAUER, M. *et al*. (Eds.). *Democratic Backsliding and Public*

**Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies.** Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HASSAN, Mai; MATTINGLY, Daniel; NUGENT, R. **Political Control.** *Annual Review of Political Science*, v. 25, p. 195–239, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1146>

HOLLIBAUGH, Gary E.; MILES, Matthew R.; NEWSWANDER, Chad B. **Why Public Employees Rebel: Guerrilla Government in the Public Sector.** *Public Administration Review*, v. 80, n. 1, p. 64–74, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13118>

KALYVAS, Andreas. **Whose crisis? Which democracy? Notes on the current political conjuncture.** *Constellations*, v. 26, n. 3, p. 384–390, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12438>

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism.** Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

O'HARROW, R. **White House uses foreign aid agency to give jobs to Trump loyalists.** *The Washington Post*, Washington, 28 de julho de 2018. *Investigations.* Disponível em: <http://www.msn.com/en-us/news/politics/white-house-use-foreign-aid-agency-to-give-jobs/>

O'LEARY, Rosemary. **The Ethics of Dissent: Can President Trump Survive Guerrilla Government?** *Administrative Theory & Praxis*, v. 39, n. 2, p. 63–79, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10841806.2017.1309803>

OLSSON, Jan. **Subversion in institutional change and stability: A neglected mechanism.** London: Palgrave, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/978-1-349-94922-9>

PANIZZA, Francisco; PETERS, B. Guy; RAMOS LARRABURU, Conrado R. **Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments.** *Public Administration*, v. 97, n. 1, p. 147–161, 2019.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State.** Administration and Society, v. 51, n. 10, p. 1521–1545, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399719874749>

PINZANI, Alessandro. **Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 89, p. 135–168, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/so102-64452013000200006>

SÁ E SILVA, M. M. **Beyond ordinary policy change: Authoritarian policy dismantling in Brazil.** Preprint, submetido a 26 de agosto de 2021. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2692>

SILVEIRA, Daniel. “Paulo Guedes compara funcionário público a ‘parasita’ ao defender reforma administrativa”. GI, Rio de Janeiro, 7 de fevereiro de 2020. Economia. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-funcionario-publico-a-parasita-ao-defender-reforma-administrativa.ghtml>. Acesso em: 27 de outubro de 2021.

SOLANO, Esther et al (Eds). **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2018.

STANLEY, Jason. **Como Funciona o Fascismo: a política do “nós” e “eles”.** Porto Alegre: L&PM Editores, 2018. v. 1

ZACKA, Bernardo. **When the state meets the street.** Cambridge: Harvard University Press, 2018.



# CAPÍTULO 12

---

## DO SERVIÇO AO TRABALHO PÚBLICO: FORMA CONTRATUAL E ASSÉDIO MORAL INSTITUCIONAL

José Antônio Peres Gediel  
Lawrence Estivalet de Mello  
Fernando Cesar Mendes Barbosa

### RESUMO:

Este texto discute a categoria jurídica *assédio moral*, na modalidade institucional e no âmbito das relações de trabalho da administração pública. Em lógica similar à de compreensão da terceirização do trabalho como regra e como instrumento de privatização do Estado, cuida de conferir destaque à racionalidade que subjaz às razões e propostas de alteração do regime jurídico dos servidores públicos, no projeto de reforma administrativa do atual Governo (PEC nº. 32), cujo sentido geral é de maior violência e arbítrio contra trabalhadores(as), mediante a utilização alargada da forma contratual privada.

Do ponto de vista deste objetivo geral, examinam-se a imprecisão jurídica do conceito de “servidor público” e a problemática da requalificação rebaixada de direitos, quando da transição operada do regime jurídico estatutário em direção à hibridização contratual. A seguir, destacam-se consequências das alterações no conceito de servidor público para a categoria assédio moral, mediante a compreensão das aberturas ou permissividades constitucionais para a expansão do uso da forma contratual privada na Administração Pública, com a construção

da figura do “Estado empregador” e o reflexo do alargamento de seu poder empregatício, os sentidos jurídicos tradicionalmente atribuídos à categoria assédio moral institucional, transitam com maior facilidade e são assimilados e reforçados no âmbito da Administração Pública.

Em síntese, no neoliberalismo o Estado empregador é um agente do mercado e se utiliza das mesmas estratégias empresariais para pôr em funcionamento a Administração Pública submetida à racionalidade econômica do mercado. As reformas administrativas exigem modelos gerenciais que colocam a eficiência econômica como parâmetro de atuação dos servidores públicos, que devem, a qualquer custo, atingir as metas fixadas sem levar em consideração as condições institucionais e materiais para a realização de suas funções, ou os desvios da gestão da administração pública.

Na arduosa travessia entre serviço e trabalho público, a pressão e o estresse a que são submetidos os trabalhadores públicos neste ambiente não são perceptíveis pela sociedade que, bombardeada por discursos neoliberais, os identificam como uma casta privilegiada, inoperante e inútil. No Brasil, essas características já se firmaram no imaginário social e são utilizadas pelo próprio Estado-empregador para assediar os servidores públicos, exercendo-lhes crescentes expropriações dos seus direitos da personalidade, inclusive com a permanente ameaça da quebra da estabilidade funcional.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	511
2. DAS IMPRECIÇÕES CONCEITUAIS E DA FRAGILIDADE DE PROTEÇÃO JURÍDICA DOS SERVIDORES PÚBLICOS	512
3. DESLOCAMENTOS CLASSIFICATÓRIOS RUMO À PRECARIZAÇÃO	517
4. ABERTURAS CONSTITUCIONAIS PARA AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NEOLIBERAIS E O ESFACELAMENTO DA ESFERA PÚBLICA.	525
5. A CONTRATUALIDADE PRIVADA, O ESTADO EMPREGADOR E O ASSÉDIO INSTITUCIONAL	533
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	537
REFERÊNCIAS	538

## 1. INTRODUÇÃO

Este texto discute a categoria jurídica *assédio moral*, na modalidade institucional e no âmbito das relações de trabalho da administração pública. Em lógica similar à de compreensão da terceirização do trabalho como regra (ANTUNES; DRUCK, 2013) e como instrumento de privatização do Estado (DRUCK, 2021), cuida-se de conferir destaque à racionalidade que subjaz às razões e propostas de alteração do regime jurídico dos servidores

públicos, no projeto de reforma administrativa do atual Governo (PEC nº. 32), cujo sentido geral é de maior violência e arbítrio contra trabalhadores(as), mediante a utilização alargada da forma contratual privada.

Do ponto de vista deste objetivo geral, examinam-se a imprecisão jurídica do conceito de “servidor público” e a problemática da requalificação rebaixada de direitos, quando da transição operada do regime jurídico estatutário em direção à hibridização contratual (seção 2). A seguir, destacam-se consequências das alterações no conceito de servidor público para a categoria assédio moral, mediante a compreensão das aberturas ou permissividades constitucionais para a expansão do uso da forma contratual privada na Administração Pública (seção 3), com a construção da figura do “Estado empregador” e o reflexo do alargamento de seu poder empregatício, os sentidos jurídicos tradicionalmente atribuídos à categoria assédio moral institucional (seção 4), transitam com maior facilidade e são assimilados e reforçados no âmbito da Administração Pública. Trata-se de pesquisa qualitativa, com manejo das técnicas de revisão bibliográfica e da análise documental.

## 2. DAS IMPRECIÇÕES CONCEITUAIS E DA FRAGILIDADE DE PROTEÇÃO JURÍDICA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Serviço público e servidor público são temas que têm sido colocados no centro do debate sobre reformas administrativas, demonstrando modos discursivos de construção de ambas as categorias. Em 2017, no contexto de sanção da Lei nº 13.467, de 13/07/2017, que alterou a legislação trabalhista, em uma entrevista concedida sobre o tema, foi destacado que “o servidor público é um dos maiores problemas que o Brasil tem hoje”.

Muito embora, ao longo da entrevista, o entrevistado tenha esclarecido que sua afirmação não se referia necessariamente ao servidor em si, e que sua análise não recaia sobre o policial ou sobre a professora que recebem baixos salários, mas ao sistema,



excessivamente caro e burocrático, que geraria um servidor com muitos privilégios e oneroso para o Estado, o entrevistado demonstrou modos pelos quais o serviço público e os servidores têm sido classificados e qualificados, apontando que a solução seria uma ampla reforma nesses privilégios e na racionalização do serviço público brasileiro.

Mais recentemente, ambas as categorias foram novamente posicionadas no centro das discussões relacionadas à Reforma Administrativa,<sup>1</sup> que tem tanto o serviço público quanto os servidores públicos como pontos principais das medidas propostas.

Em 02 de setembro de 2020, o Presidente da República enviou a Mensagem nº 504 ao Congresso Nacional, fundamentada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, apresentando a Proposta de Emenda Constitucional nº 32. Na mensagem, foram detalhadas as principais diretrizes consideradas eixos norteadores para a elaboração do texto inicial, destacando que há uma percepção do cidadão, supostamente endossada por diversos indicadores, que compreende que o “Estado custa muito caro, mas entrega pouco.” Em razão disso, considerou-se a necessidade de pensar um novo modelo de serviço público que atenda às expectativas do futuro e seja capaz de oferecer um serviço de qualidade à população brasileira.

Sob a tese de que a atual estrutura de gestão de pessoas no serviço público brasileiro é complexa e pouco flexível para oferecer soluções rápidas no mundo atual, marcado por “constante e acelerada transformação”, propõe-se a criação de um novo serviço público brasileiro, “reformando” toda a Administração Pública e sua relação com os servidores, um novo “serviço público” que estaria alicerçado no foco em servir; na valorização das pessoas; na agilidade e na inovação e na eficiência e racionalidade.

---

1 A Reforma Administrativa é objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, apresentada pelo Poder Executivo em 03/09/2020 e altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>.

Em 2019, um relatório elaborado pelo Banco Mundial<sup>2</sup> a partir de dados fornecidos pelo Ministério da Economia brasileiro, informou que no período de, 2007 a 2017, o gasto com servidores públicos sofreu um aumento estimado em 48%. Foi destacado que umas das principais causas para o aumento da folha de pagamentos foram os reajustes salariais concedidos aos servidores, em índices superiores à inflação, no período de 2008 a 2018. O relatório apontou para a necessidade de melhor gestão dos recursos humanos e para o aumento de produtividade e sugeriu, relacionando um suposto alto gasto com pessoal, com sua proporção do PIB e com a quantidade de servidores, que os servidores públicos brasileiros têm altos salários.

A entrevista, a mensagem encaminhada ao Congresso Nacional e o relatório elaborado pelo Banco Mundial demonstram modos de compreensão sobre o serviço público brasileiro e sobre sua força de trabalho, os servidores públicos. Ao relacionar uma suposta prestação de serviço público ineficiente e de má qualidade e que entregaria poucos resultados a eventuais “altos gastos” com a folha de pagamentos dos servidores públicos, estabelece-se uma relação imprópria, imprecisa e desconectada de outros instrumentos importantes de políticas governamentais, fundamentais a essa análise, que têm sido reiteradamente adotados e que agem diretamente na desconstrução do serviço público brasileiro e na desvalorização dos servidores.

O que se observa, a partir dos exemplos mencionados, é a adoção de instrumentos e práticas neoliberais,<sup>3</sup> sob o manto de

2 World Bank. 2019. Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que dizem os dados?

3 Alfredo Saad Filho (2015) destaca que a literatura marxista sobre o neoliberalismo tem se debruçado em classificá-lo, a partir de quatro características principais, quais sejam: “um conjunto de ideias, um conjunto de políticas, instituições e práticas; um momento da luta de classes, e um sistema de acumulação” (2015, p. 58). Apesar disso, Saad Filho demonstra que o neoliberalismo não pode ser reduzido a um conjunto de políticas, que possuem características comuns e que estão articuladas sistematicamente, tampouco poderia ser compreendido apenas como o esvaziamento do Estado ou como a ampliação dos mercados. Diferentemente, o neoliberalismo estaria baseado no poder que o Estado possui em impor uma hegemonia financeira a todas as esferas da vida em sociedade, redefinindo a relação entre o Estado, a economia, os indivíduos e a sociedade. Essas relações seriam responsáveis por “privar os cidadãos de suas capacidades coletivas, eviscerar a cultura das classes trabalhadoras, colocar o mérito do sucesso e o peso do fracasso sobre os indivíduos isolados, e sugerir que a solução de todos os problemas sociais requer uma nova rodada de individualização e financeirização do intercurso social” (2015, p. 67). Para uma compreensão ampliada sobre o neoliberalismo e suas contradições internas, ver: SAAD FILHO, Alfredo.

princípios e normas de produtividade, eficiência, racionalidade, agilidade e inovação,<sup>4</sup> em medida diretamente proporcional à supressão de direitos e garantias dos servidores públicos, ao tempo em que enfraquece o serviço público brasileiro, ao enfraquecer sua força de trabalho, evidenciando a adoção de uma racionalidade gerencial privada pelo setor público.

Estes exemplos demonstram uma imprecisa compreensão das categorias ora analisadas. Desconsidera-se a inafastabilidade da prestação do serviço público e todos os servidores são, indistintamente, posicionados em um mesmo grupo, identificados como titulares de privilégios que não correspondem à prestação dos serviços realizados, desconsiderando as disparidades salariais que existem entre as diversas carreiras do serviço público.

Nestas construções discursivas, essas disparidades entre as diversas categorias de servidores públicos são moduladas, dependendo dos interesses envolvidos. Dessa maneira, ainda que o relatório do Banco Mundial tenha apontado para uma suposta alta remuneração dos servidores públicos brasileiros e tenha demonstrado disparidades salariais entre as carreiras,<sup>5</sup> sobretudo dos altos cargos públicos, como os do Poder Judiciário,<sup>6</sup> a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, embora fielmente alinhada ao relatório do Banco Mundial, fortalece e amplia as disparidades entre elas.

---

Neoliberalismo: uma análise marxista. Marx e o Marxismo v.3, n.4, jan/jun 2015. Disponível em: <<https://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/issue/view/5>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

4 A proposta de Emenda Constitucional 32/2020 está em fina sintonia com o relatório do Banco Mundial que destacou que “reformas voltadas à economia nas despesas de pessoal envolvem necessariamente uma melhor gestão de recursos humanos associada a ganhos de produtividade”. (Banco Mundial, 2019).

5 O Relatório apontou que “existe uma alta dispersão salarial entre servidores, acentuando a desigualdade entre as carreiras, principalmente porque os reajustes não são iguais entre as distintas categorias” (Banco Mundial, 2019).

6 Sobre o tema, o relatório do Banco Mundial demonstrou que “A decomposição dos gastos federais com pessoal mostra que, apesar de os gastos totais serem estáveis, as despesas com pessoal do Poder Judiciário tiveram um crescimento expressivo” (Banco Mundial, 2019, p. 24).

Ao tratar os altos cargos como carreiras típicas<sup>7</sup> de Estado<sup>8</sup> e posicioná-los como cargos imunes à grande parte das mudanças propostas, reitera-se os distanciamentos entre as categorias de servidores, de modo que os titulares dos altos cargos públicos não podem ser equiparados à maioria dos servidores que, de fato, têm os menores salários. Esse é um dos exemplos que apontam para contradições internas da Emenda Constitucional 32/2020.

Esses modos discursivos de construção do servidor público são corrosivos à medida que propõem compreender essa categoria a partir de uma pequena amostra de servidores que ocupam altos cargos do serviço público, possuem altos salários e vários “privilégios”, mas apaga a realidade da grande parcela de servidores do país que não está posicionada nesse escalão.

Há uma grande massa de servidores públicos que recebem salários baixos e estão sujeitos à insegurança das políticas de gestão de pessoas dos governos e a condições de trabalho que desafiam o aceitável. A adoção de uma racionalidade privada empresarial pelo setor público é um dos princípios do

---

7 Embora a proposta de Emenda Constitucional 32/2020 não detalhe o que são, tampouco quais sejam as categorias consideradas carreiras típicas de Estado, os defensores da Emenda sustentam que se defende que essas carreiras estariam relacionadas aos interesses mais importantes, aos interesses fundamentais do Poder Público. Uma concepção distorcida de prioridade ou de interesse fundamental que aponta para outras contradições internas da proposta. Ora, serviços públicos como saúde e educação não são interesses fundamentais do Poder Público? As carreiras relacionadas à prestação dos serviços públicos de saúde e educação não deveriam ser consideradas prioritárias? Essa é apenas uma das contradições que a equivocada divisão dos servidores públicos em ocupantes de carreiras típicas de Estado e ocupantes de carreiras ordinárias possui. Apesar de não serem detalhadas as categorias que não serão incluídas na Reforma Administrativa, estima-se que magistrados, membros do Ministério Público, diplomatas, entre outras categorias não farão parte da Reforma. Mais recentemente, também tem sido cogitada a retirada dos servidores do Banco Central da Reforma, como se nota em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/05/10/pec-32-deve-deixar-de-fora-servidores-do-bc.ghtml>>.

8 Uma abordagem conceitual sobre as carreiras de Estado pode ser encontrada na Nota Técnica nº 254, de 06 de abril de 2021, sobre os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE: “Atualmente as chamadas Carreiras Típicas de Estado são aquelas que não têm correspondência no setor privado. Não há uma definição explícita, mas de acordo com o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE) enquadram-se as atividades de Estado, Fiscalização Agrária, Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público. Não há qualquer indicação na atual proposta de reforma administrativa sobre se os Cargos Típicos de Estado serão correspondentes a essas atividades ou se haverá alterações. De acordo com a PEC 32/2020, os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal”. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.html>>. Acesso em: 06 jul. 2021.

neoliberalismo e da sua proposta de precarização da atividade pública. Essa racionalidade é alimentada por meio da aferição da necessidade e da qualidade dos serviços públicos, numa relação custo-benefício. Trata-se de um movimento que está além das ações destrutivas de um governo.

### 3. DESLOCAMENTOS CLASSIFICATÓRIOS RUMO À PRECARIZAÇÃO

A categoria “agentes públicos”, compreendida como gênero e usualmente utilizada para classificar servidores públicos em diferentes espécies, demonstra as inúmeras relações que são estabelecidas entre aqueles que prestam o serviço público e o Estado. Essas relações têm sido classificadas como espécies do gênero agente público (BANDEIRA DE MELLO, 2016; DI PIETRO, 2014; 2016; CARVALHO FILHO, 2013; JUSTEN FILHO, 2010).

Mais especificamente, os modos pelos quais os agentes públicos são classificados apontam para assimetrias nos vínculos jurídicos e evidenciam as fragilidades de um modelo que trata desigualmente esses trabalhadores, sobretudo em relação a seus direitos trabalhistas.

Agente público é o cognome ao qual se recorre para abrigar todos aqueles que possuem alguma espécie de vínculo com o Estado. Aliás, essa é a escolha da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que, ao tratar do enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, considerou, no artigo 2º, agente público “[...] *todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior*”. Como se nota, o conceito adotado é maximizado para compreender todos que, de alguma forma, exerçam alguma atividade, ainda que sem remuneração ou transitoriamente, com o Estado.

Uma escolha semelhante foi adotada no artigo 327 do Código Penal, ao estabelecer que para aquela lei penal o funcionário público é todo aquele que “embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, esse conceito é ampliado para também equiparar ao funcionário público quem “*exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública*”.

Os dois exemplos apresentados acima contrapõem-se ao conceito indicado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Para essa lei, servidor público é todo aquele que foi investido em um cargo público, que poderá ser tanto efetivo como em comissão. Como se nota, o Regime Jurídico estabelecido por essa norma possui caráter mais restritivo que as duas normas citadas anteriormente.

Embora o conceito de agente público, em cada uma dessas leis, esteja diretamente relacionado aos seus objetivos, as inúmeras classificações de agentes públicos estabelecidas pela legislação brasileira têm apontado para uma espécie de núcleo comum que posiciona indistintamente todos aqueles que, transitória ou permanentemente, exercem alguma função estatal.

Nessa direção, Celso Antônio Bandeira de Mello adota a compreensão de que os agentes públicos “[...] estão sob um denominador comum que os radicaliza”. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 255). Segundo o autor, esse denominador comum se dá em razão da manifestação do Estado por meio da ação desses agentes, de forma que “[...] o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem [...]”. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 255). Nesse sentido, por exemplo, inclusive do mesário que trabalha a cada dois ou quatro anos nas eleições ao vice-presidente da República, estaríamos diante de agentes públicos.

Com base nessa classificação mais ampla, os agentes públicos têm sido distribuídos em categorias, em razão das funções que são exercidas, a saber: i) *agentes políticos* (BANDEIRA DE MELLO, 2016; DI PIETRO, 2014; 2016; CARVALHO FILHO, 2013); ii) *agentes honoríficos* (BANDEIRA DE MELLO, 2016); iii) *servidores estatais* (BANDEIRA DE MELLO, 2016); iv) *particulares em colaboração com o Poder Público* (BANDEIRA DE MELLO, 2016; DI PIETRO, 2014; 2016; CARVALHO FILHO, 2013); v) *servidores públicos* (DI PIETRO, 2014; 2016; CARVALHO FILHO, 2013); vi) *militares* vii) *agentes estatais sem vínculo formal* (JUSTEN FILHO, 2010); viii) *agentes estatais com vínculo formal* (JUSTEN FILHO, 2010). Essas classificações podem ser identificadas no quadro abaixo:

**QUADRO 1: CLASSIFICAÇÃO DA CATEGORIA AGENTE PÚBLICO NA LITERATURA JURÍDICA BRASILEIRA**

Agentes políticos	Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>9</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro <sup>10</sup>
Agentes honoríficos	Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>11</sup>
Servidores estatais	Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>12</sup>
Particulares em colaboração com o Poder Público	Celso Antônio Bandeira de Mello <sup>13</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro <sup>14</sup> José dos Santos Carvalho Filho <sup>15</sup>

9 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

10 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Servidores públicos. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores públicos na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

11 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

12 *Idem.*

13 *Idem.*

14 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Servidores públicos. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores públicos na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Servidores públicos	Maria Sylvia Zanella Di Pietro <sup>16</sup> José dos Santos Carvalho Filho <sup>17</sup>
Militares	Maria Sylvia Zanella Di Pietro <sup>18</sup>
Agentes estatais sem vínculo formal	Marçal Justen Filho <sup>19</sup>
Agentes estatais com vínculo formal	Marçal Justen Filho <sup>20</sup>

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES, POR MEIO DE PESQUISA BIBLIOGRÁFICA NA LITERATURA JURÍDICA ESPECIALIZADA.

Apesar de a classificação apresentada acima ser ampla para abarcar todas as espécies de vínculos entre os trabalhadores e o Estado, ela também demonstra os hiatos entre as espécies de agentes públicos. São distanciamentos que extrapolam o caráter classificatório e demonstram verdadeiras ambivalências entre trabalhadores que são posicionados como mais “servidores” que outros. Esse é, por exemplo, o caso daqueles servidores que são contratados por meio de vínculos precários e temporários, embora desempenhem as mesmas funções que servidores efetivos.

As categorias servidores estatais (MELLO, 2016), agentes estatais com vínculo formal (JUSTEN FILHO, 2010) e servidores públicos (DI PIETRO, 2014) são utilizadas para incorporar todos aqueles que possuem alguma relação formal de trabalho com o Estado, mas também demonstram os distanciamentos entre os vínculos por meio dos quais os trabalhadores se relacionam com o Estado.

A partir dessa perspectiva, os servidores públicos têm sido categorizados como servidores temporários, como empregados

16 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores públicos. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores públicos na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

17 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

18 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores públicos. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores públicos na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

20 *Idem*;



públicos e como servidores estatutários (MEDAUAR, 2005; DI PIETRO, 2014), uma classificação que se dá em razão do vínculo<sup>21</sup> estabelecido entre o servidor e o Estado.

Entre essas categorias, os *servidores temporários são os que possuem maior precariedade no vínculo de trabalho*. Apesar de a Constituição Federal ter estabelecido o concurso público como regra para provimento de cargos na Administração Pública (artigo 37, II), foi estabelecida, pela via da exceção, a possibilidade de admissão de pessoal por prazo determinado, ou seja, de modo temporário, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, IX).

A Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993, trata dessa contratação por prazo determinado. Embora os primeiros incisos do artigo 2º apontem para contratações temporárias em situações nas quais a realização de um concurso público não seria possível, como é o caso da assistência a situações de calamidade pública (artigo 2º, I) e da assistência a emergências em saúde pública (artigo 2º, II), há incisos que parecem prescindir da necessidade temporária, como é, por exemplo, o caso da contratação de pessoal para atividades de ensino (artigo 2º, X e XII), notadamente uma atividade permanente.

Apesar da fragilidade e da excepcionalidade desse modelo de contratação, os elevados números de contratos temporários parecem apontar para a transformação da exceção em lugar comum, ou melhor, para a transformação do vínculo precário, materializado nos contratos temporários em prática recorrente na Administração Pública.

Quando são analisados os ingressos de servidores públicos, no Poder Executivo Federal, é possível observar que desde 2018 as admissões por meio de contrato temporário têm superado as

---

21 Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2016), os servidores estatutários são aqueles que estão vinculados previamente a um regime jurídico estatutário, ao qual são submetidos por ocasião da posse em um cargo público; os empregados públicos, embora submetidos às regras constitucionais de admissão de pessoal, não se vinculam a um regime jurídico único, sua relação com o Estado se dá por meio da legislação trabalhista, enquanto que os terceirizados são aqueles contratados para atividades de caráter temporário e seu vínculo com o Estado se dá por meio de regime jurídico especial regulamentado por legislação própria.

admissões de servidores estatutários (admitidos pelo Regime Jurídico Único). No período de 2015 a 2017, ambas as formas de contratação apresentaram equivalência, ao passo que no período de 2012 a 2014, as contratações por meio do Regime Jurídico Único superaram os ingressos por meio de contrato temporário. Esses dados, ainda que analisados de maneira absoluta, podem demonstrar que *“há um processo de precarização em curso, com o crescimento dos trabalhadores sem carteira no seio do funcionalismo”* (LOPEZ; CARDOSO JR., 2020, p. 8).

**QUADRO 2: INGRESSO DE SERVIDORES PÚBLICOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL NOS ÚLTIMOS 10 ANOS (2021 A 2012).**

<b>Ano</b>	<b>Regime Jurídico</b>	<b>Quantidade de ingressos</b>	<b>Ingressos em %</b>
2021	Contrato Temporário	10.179	88,07
2021	Estatutário	1.379	11,93
2020	Contrato Temporário	16.221	70,73
2020	Estatutário	6.713	29,27
2019	Contrato Temporário	24.064	64,31
2019	Estatutário	13.357	35,69
2018	Contrato Temporário	28.021	65,88
2018	Estatutário	14.514	34,12
2017	Contrato Temporário	20.915	48,77
2017	Estatutário	21.973	51,23
2016	Contrato Temporário	22.900	49,41
2016	Estatutário	23.445	50,59
2015	Contrato Temporário	20.748	48,67
2015	Estatutário	21.879	51,33
2014	Contrato Temporário	22.337	35,79
2014	Estatutário	40.075	64,21
2013	Contrato Temporário	22.805	42,31

2013	Estatutário	31.096	57,69
2012	Contrato Temporário	23.665	49,63
2012	Estatutário	24.014	50,37

FONTE: ELABORADO PELOS AUTORES, POR MEIO DE COLETA DOS DADOS NO PORTAL PAINEL ESTATÍSTICO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.

Os dados apresentados acima apontam para uma predileção da contratação temporária em detrimento da admissão de servidores pelo Regime Jurídico Único, expandindo a *precarização como regra* nos vínculos entre os trabalhadores e o setor público. Ao lado dos servidores contratados por tempo determinado, somam-se à precarização da força de trabalho, os servidores terceirizados.

Em pesquisa realizada em uma universidade federal, com servidores terceirizados (DRUCK *et al.*, 2018), foi observado que houve ampliação na porcentagem de servidores terceirizados contratados em relação à porcentagem de servidores técnico-administrativos admitidos por meio de concurso público e vinculados ao Regime Jurídico Único. Além do elevado aumento na contratação de servidores terceirizados, a pesquisa também demonstrou o desrespeito a direitos trabalhistas dessa categoria, inclusive com trabalhadores trabalhando por longos períodos sem gozar férias. Nesse sentido, os servidores temporários e os terceirizados são “[...] pessoas que, participando da função pública propriamente dita, possuem, em geral, a qualidade de “agentes públicos”, mas se encontram, na sua imensa maioria, abusivamente afastadas das garantias do Estatuto dos Funcionários Públicos. Esse fenômeno vem engendrando uma verdadeira marginalização dos agentes públicos, criando antagonismos [...]” (GOTTSCHALK, 1981, p. 188). Modos de precarização do serviço público, como esse, têm lugar na atual proposta de Reforma Administrativa.

No cerne dessa Reforma, coloca-se também a discussão sobre o serviço público. Uma discussão que se efetiva não apenas pela estreita relação entre servidores públicos e prestação de serviços, mas, sobretudo, pelas reiteradas práticas e construções discursivas que desqualificam o serviço público brasileiro que supostamente

custaria caro demais para o pouco que entrega. Uma abordagem fortalecida por meio da comparação e da adoção de discursos e ações que compreendem o Estado como empresa, fundamentado em premissas neoliberais.

Essa forma de compreender o Estado coloca-se na contramão do acesso a direitos e das garantias asseguradas pelo texto constitucional brasileiro de 1988, que concebeu o serviço público como um dos meios de implementação de direitos e garantias. Dessa forma, o serviço público tem sido definido como *“toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público”*. (FIGUEREDO, 2003, p. 78-79).

Mais recentemente, essa desqualificação do serviço público tem sido alicerçada na existência do que tem sido denominado como “crises” de natureza econômica. Nessa perspectiva, foram adotadas nos últimos anos as reformas trabalhista e previdenciária, enquanto, nesse momento, avança a proposta de reforma administrativa e já se aproximam os ventos de uma reforma tributária.

Como denominador comum, essas reformas têm como objetivos principais a retirada de direitos e a flexibilização dos vínculos jurídicos entre os trabalhadores e o Estado. Também se nota que essas reformas são pautadas de acordo com os agentes protagonistas da ordem neoliberal, como é o caso do “mercado financeiro” e do Banco Mundial, nesse último caso, quando analisamos o estudo realizado pelo Banco Mundial, é possível constatar que a proposta de reforma administrativa atualmente em discussão é cópia fiel do estudo realizado pelo Banco, o que pode apontar para uma inversão de valores: a consideração de valores neoliberais de origem estrangeira em detrimento da garantia de acesso a direitos.

#### 4. ABERTURAS CONSTITUCIONAIS PARA AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NEOLIBERAIS E O ESFACELAMENTO DA ESFERA PÚBLICA

A Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) é considerada não só um marco da redemocratização do Estado brasileiro, mas também um instrumento de afirmação de direitos fundamentais amparados nos princípios jurídicos da dignidade da pessoa humana, da soberania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Esse caráter da CF/88 cria a expectativa da instituição de um Estado de bem-estar social, no Brasil, e, conseqüentemente, poderia atuar como um limitador do avanço de políticas liberais, que valorizam apenas a lógica individual e de mercado.

Contudo, um exame acurado de determinados dispositivos da CF/88 indica aberturas ou permissividades para a produção de normas ordinárias, que podem abalar a centralidade do espaço público democrático e dificultar a promoção dos direitos sociais prometidos nos artigos iniciais da Constituição. Um dos exemplos mais expressivos dessa dualidade constitucional encontra-se no art. 173 e parágrafos, que determinam e regulam o recuo da participação do Estado na economia por meio da administração indireta, e no art. 174, que reforça o caráter do Estado apenas como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Também é de fundamental importância para compreender a ambigüidade de fundamentos e objetivos da CF/88 a análise dos artigos 37 e 38, que regulam a organização e o funcionamento da administração e do serviço público, de acordo com princípios republicanos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Os artigos 39 a 41 da Constituição, por sua vez, detalham os direitos e deveres dos servidores públicos civis. O artigo 39 *caput*, em sua redação original, dispôs que a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, deveriam instituir, no que lhes fosse competente, regime único e planos de carreira que detalhassem aspectos referentes aos servidores da

administração pública direta, das autarquias e das fundações.<sup>22</sup>

Com base nesse artigo, a União Federal instituiu para seus servidores o regime estatutário, por meio da Lei 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos), excluindo, portanto, a admissão de servidores por meio do regime de trabalho contratual celetista, na administração direta, o que se tornou possível apenas na administração indireta (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista).

A manutenção do regime celetista para servidores da administração indireta representa uma fissura no regime único pretendido e, além disso, a Lei 8.112/90 prevê a criação de outros tipos de vínculos a serem regulados e a transformação de cargos em empregos, demonstrando uma clara tendência de ampliação do quadro de servidores celetistas e, conseqüentemente, a diminuição do número de estatutários, o que de fato ocorreu, conforme demonstrado pelos dados analisados e consolidados na seção anterior.

A unidade deste regime também foi objeto de discussão da reforma administrativa do Estado, iniciada pela Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 04/06/1998, que alterou a redação original do art.39 *caput* nos seguintes termos: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”.

A flexibilização do regime jurídico dos servidores da administração pública foi finalmente alcançada pela Lei 9.962/2000, que permitiu a contratação pelo regime celetista de servidores da administração direta e autárquica. Essa Lei excepcionou apenas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, cujos trabalhadores já são contratados por esse regime.

Da leitura desse conjunto de disposições constitucionais e

---

22 Na redação original do artigo 39 da CRFB/1988, normatiza-se: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

sua regulação pela legislação ordinária, percebe-se um duplo movimento: por um lado, a tentativa de a Constituição unificar regimes, superar as imprecisões conceituais preexistentes sobre a noção de serviço público, esclarecer as ambiguidades sobre a classificação dos servidores e a pluralidade de regimes de trabalho adotáveis pela administração pública; por outro lado, a frustração dessa tentativa diante da possibilidade de coexistirem dois regimes jurídicos de trabalho no âmbito da administração pública: o estatutário e o celetista.

Além da contínua quebra da unidade do regime único, cabe refletir sobre o conteúdo do art. 37, IX, da CF/88, que dispõe: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;” Esse artigo da Constituição foi objeto de regulamentação pela Lei 8.745/93, na qual se encontram previstas situações que exigem a contratação de trabalhadores temporários, tendo em vista o excepcional interesse público.

O trabalho temporário, na administração pública, por si só, é visto com restrições, porque provoca interrupção na prestação dos serviços públicos. O seu caráter excepcional, por sua vez, abre espaço para alargamento das hipóteses a serem justificadas e por essa razão a Lei 8.745/93, foi objeto de inúmeras medidas provisórias e de leis que alteram seu conteúdo inicial, segundo as especificidades das áreas em que os serviços tidos como excepcionais devem ser prestados.

Esse inventário de questões, que confirmam a existência da imprecisão conceitual e da *permissividade constitucional* para a pluralidade de regimes jurídicos dos servidores públicos, é infundável e revela um movimento de permanente e crescente deslizamento do regime estatutário para o regime celetista e, finalmente, para regimes de trabalho apoiados em hibridização contratual, não uma fronteira ou um “embaralhamento” entre legal e ilegal (CALEIAL; AZAÏS, 2007), mas uma dimensão interna de novas formas típicas contratuais, com cláusulas híbridas (MELLO, 2020), também no direito administrativo.

Neste último aspecto, é preciso lembrar que a administração pública contrata serviços terceirizados por meio de relações jurídicas de caráter administrativo com empresas, para áreas de atividades-meio, que ficam sujeitas ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador. Essas possibilidades encontram base no inciso XXI, do art. 37 da CF/88, nos termos da lei. Observado em conjunto à ADC 16, à ADI 1923 e ao tema 246 em Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal<sup>23</sup>, o Decreto 9.507/2018 revoga o Decreto 2.271/1997 e aprofunda a dubiedade no tratamento da terceirização na administração pública, pois amplia possibilidades de terceirização para empresas estatais que explorem diretamente atividade econômica e tenham seus empregados submetidos ao regime celetista.

O Decreto 2.271/1997 representa um importante marco na alteração das atividades que podem ser terceirizadas pelo Estado brasileiro. No contexto das alterações da proteção jurídica conferida a servidores públicos, que viria a ter sua grande expressão na Emenda Constitucional n. 19/1998, o artigo 1º, §1º do referido ato normativo dispunha: “*As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta*”. No art. 1º, §2º, afirmava-se a impossibilidade de terceirização para atividades abrangidas por planos de cargos e funções, em redação similar àquela conferida pelo Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

O enfraquecimento da posição jurídica dos servidores públicos, em face do Estado brasileiro, encontra especial consolidação com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998 à CF/88, em especial no art. 37, *caput*, que estabelece os princípios norteadores da Administração Pública, mediante a inclusão do princípio da eficiência. Não por acaso, após as alterações dadas pela EC 19/1998, tem-se o caminho aberto para a Lei n. 9.637/1998, que extingue órgãos, entidades e permite a subcontratação de

23

Para uma análise detalhada destes julgados, veja-se Coutinho (2021).



empregados por Organizações Sociais, vinculadas ao Poder Executivo; e a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, no seu art. 19, regulamenta o art. 169 da Constituição Federal e limita a despesa com pessoal.

O princípio da *eficiência*, aparentemente inócuo e alinhado ao espírito republicano da Constituição, tem sua inspiração em uma racionalidade econômica, que postula a diminuição dos gastos públicos para garantir o equilíbrio fiscal do Estado, resultando em uma mudança significativa nas finalidades e nos gastos para a execução de serviços públicos, pois vincula a prestação desses serviços ao exame do seu custo-benefício, mesmo que seja essencial para a promoção dos direitos fundamentais sociais.

Com essa reconfiguração do *caput* do art. 37, a Constituição altera, significativamente, o conceito de interesse público, que passa a se orientar não apenas para atingir a consecução dos objetivos do Estado, como pessoa jurídica e da República como regime e estrutura política desse Estado, mas também se compromete com sua economicidade e prestação de contas (*accountability*), com a finalidade de responsabilização dos agentes públicos.

O conceito de interesse público, a partir desse marco, inclui a ideia de compromisso com a realização de objetivos sociais externos ao Estado e referentes aos direitos individuais e coletivos fundamentais, para a manutenção da democracia e do regime republicano, a baixo custo. A alteração do conteúdo do interesse público não é expressa no texto constitucional e nem é registrada na jurisprudência, nas normas administrativas ou nos escritos referentes à atividade do Estado. Contudo, a inclusão do princípio da eficiência, dentre os princípios orientadores da administração pública, determina mudanças substanciais no serviço público e suas condições para o cumprimento de prestações positivas aos cidadãos, como corolário dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

O servidor público é o trabalhador que está exclusivamente voltado à realização do interesse público, como decorrência do princípio da impessoalidade da administração pública e não

pode, por isso, atuar de forma inversa em relação aos interesses que estão contidos na formulação finalística constitucional desse serviço, sob pena de incorrer em ilícito administrativo e em responsabilidade penal. Além disso, deve executar o serviço, levando em consideração a economicidade da atividade a ser auditada, com vistas à prestação de contas e responsabilização. O servidor tem seu trabalho objetivado em um cargo ou função orientados pelo interesse público e que, mesmo após 1988, permaneceu parcialmente identificado apenas com os interesses do Estado ou do governo e, com a inclusão do princípio da eficiência, passa a ter sua atividade formatada por uma racionalidade econômica e financeira.

O que está em debate é justamente se existe interesse público ou se há apenas interesses individuais. Se existe, qual o seu conteúdo e como deve ser alcançado por meio do serviço público. A resposta a esses questionamentos é fornecida, segundo os postulados neoliberais, para afirmar que os gastos com o serviço público devem ser os menores possíveis e os recursos orçamentários devem ser dirigidos a investimentos para a melhoria da atividade econômica privada.

Nessa conjuntura, banhada pelas estratégias do neoliberalismo, de pouco ou quase nada valem os princípios e as regras constitucionais e administrativas sobre o serviço e sobre os servidores públicos. O que se altera é o entendimento do papel do Estado e a própria concepção de interesse público, condicionados a uma racionalidade econômica de redução de custos com essas atividades do Estado. O reflexo negativo dessa configuração da atividade estatal se dá sobre os direitos sociais e os direitos de servidores e servidoras.

A *racionalidade neoliberal* vem operando, há muito, na vida pública brasileira, por meio de variadas formas de enfraquecimento da administração pública, como exemplificado, com a expansão de trabalhadores celetistas na administração indireta do Estado, com a terceirização para desempenho de tarefas auxiliares ou típicas do serviço público e com a

operabilidade do Estado baseada na redução de custos controlada por meio de fiscalização, que tem como um dos seus principais parâmetros o equilíbrio do déficit público.

Para compreender como opera o neoliberalismo em relação às estruturas estatais em todo o mundo e na orientação das sucessivas reformas administrativas brasileiras é preciso enfrentar o debate em torno de uma clara definição do que seja o neoliberalismo.

No campo das discussões sobre a relação entre neoliberalismo e “sistema de reprodução socio metabólica do capital” (MÉSZÁROS, 2011) ou entre neoliberalismo e relações Estado-capital-trabalho assalariado, o debate tem três grandes eixos: i) neoliberalismo como mera atualização do liberalismo clássico; ii) finalidade de implantação de relações de mercado em todos os espaços da vida social; iii) tensionamento para que o Estado intervenha, pontualmente, para apoiar a economia de mercado e diminuir sua responsabilidade com os direitos sociais.

As respostas obtidas a partir desses três eixos poderiam levar à conclusão de que o neoliberalismo não é nada de novo, nada de singular e que poderia ser analisado apenas teoricamente, a partir de chaves de leitura sobre a intervenção ou não intervenção do Estado, como argumentos para se criticar o liberalismo clássico ou o intervencionismo do Estado. Por outro lado, as questões assim colocadas sinalizam para a extrema dificuldade de análise do neoliberalismo e para o risco de os teóricos caírem na armadilha de uma visão nostálgica do Estado intervencionista ou em ausência de estudos sobre como o poder é concretamente exercido pelo Estado.

Em nossa perspectiva, o poder estatal, no sistema de reprodução socio metabólico do capital, é localizado territorialmente e se utiliza de uma variedade de políticas conjuntas sobre a incidência crescente de normatização pública e a presença também majorada de poder privado legitimado pelo Estado.

Oscar Correias indica características do neoliberalismo, na América Latina, na década de 1990, e percebe que está diante de algo singular ao dizer:

“O neoliberalismo se parece e se diferencia do velho liberalismo. Se parece porque ambos utilizam a mesma prestigiosa palavra – ‘liberdade’. Mas se diferenciam porque aquele – o liberalismo – a utilizava para referir-se a todas as manifestações da vida humana, a liberdade de propriedade em primeiro lugar, por evidente. Por outro lado, o seu filhote contemporâneo a utiliza exclusivamente para falar do comércio e da circulação ampliada do capital. (CORREAS, 1996, p.7).

A reforma administrativa, ao seguir a desregulação como proposta pelo neoliberalismo e sob o pretexto de diminuir gastos públicos, combina seletividade na efetiva diminuição de normas e discursividade ambígua ao ocultar o aumento da atividade estatal no que concerne ao controle social: “[...] resulta que a famosa desregulação só se consegue produzindo mais normas do que antes e só desregula a economia. Mas controla, rigidamente, outros setores da vida social”. (CORREAS, 1996, p.6). O binômio desregulação-controle demonstra como a normatização flexível da vida social pode utilizar a forma contratual para erodir o trabalho público.

O jurista mexicano detalha a seletividade da desregulação neoliberal, para aproximá-la com seu aspecto finalístico, qual seja, o afastamento ou saída do Estado de determinados setores, com corte de gastos com servidores públicos das áreas sociais e com a realocação de recursos para setores de segurança e produção de ideologia.

Correas capta, assim, a singularidade do neoliberalismo a partir das propostas de reformas neoliberais destacando que o neoliberalismo: “Promove o apequenamento do Estado, em termos de servidores públicos que agora não terão nenhum meio de subsistência”. Indica para onde são drenados esses recursos sem que isso resulte em um Estado menos custoso: “[...] tem que se gastar em repressão e produção de ideologia”. (CORREAS, 1996, p.6)

A ambiguidade do Estado brasileiro, a partir de seu desenho institucional e constitucional, é agravada pela atual proposta de reforma administrativa que prevê a erosão de direitos dos servidores, em especial a retirada da estabilidade funcional, sem

qualquer contrapartida de fortalecimento de sua representação coletiva, ou melhoria do aparato judicial competente para julgar conflitos entre o Estado-empregador e os trabalhadores públicos.

## 5. A CONTRATUALIDADE PRIVADA, O ESTADO EMPREGADOR E O ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Seja ao se reafirmar a permanência da imprecisão do tratamento jurídico da categoria de servidor público, seja ao se constatar a permissividade constitucional para o exercício de funções públicas por trabalhadores contratados por regimes jurídicos híbridos no interior da administração pública (temporários, terceirizados, etc.), seja ao se identificar a contínua e progressiva adoção de racionalidade privada e práticas empresariais, pelo Estado, resultantes de reformas de cunho neoliberal, por todos esses caminhos se chega à conclusão de que o Estado brasileiro se encontra distanciado do desenho constitucional originário.

Nesse processo de solapamento de determinados setores da administração e do serviço público, trabalhadores assalariados realizam tarefas e se integram, de forma precária, temporária e terceirizada, a algo que é identificado com o que antes se compreendia como serviço público. Ocorre, assim, uma lenta substituição do estatuto jurídico dos servidores públicos pela regulação esparsa de diversas formas de contratualidade privada e assim se dá a assimilação do regime de trabalho do servidor público pelo regime contratualizado.

A *contratualidade* do trabalho avança no setor público para que o setor privado obtenha vantagens que não foram alcançadas no processo constituinte. A liberdade de contratação, antes restrita ao empresário privado, ganha terreno para ser exercida pelo Estado empregador. O Estado assume cada vez mais uma função subsidiária na economia de mercado, ao mesmo tempo em que passa a atuar mimetizado a essa economia, mesmo em atividades antes entendidas como “atividades-fim”, localizadas no núcleo da esfera pública e que têm como referência os princípios

constitucionais e os direitos fundamentais.

O Estado empregador emerge como sujeito contratante em relações jurídicas que têm por objeto a realização de serviços públicos, mas que encontram sua finalidade fusionada entre o interesse público e o interesse privado. Uma ambiguidade nada acidental.

No outro polo do contrato, figuram trabalhadores que não pertencem à categoria de servidores públicos permanentes, nem se identificam com categorias profissionais que atuam nas empresas privadas. Esses trabalhadores flutuam num limbo jurídico e social, pois no imaginário e na representação social, o trabalho é que modela a vida do sujeito, com suas demandas, lutas e dificuldades. O trabalhador, mesmo reificado ou objetivado no processo de trabalho subordinado, é visível na sociedade e sua subjetividade, ora se apresenta como obstáculo ao livre desenvolvimento do capital, ora como possibilidades múltiplas de estratégias e lutas coletivas que se articulam com outras lutas da sociedade.

O servidor público, na sua condição de trabalhador, é pautado pelos deveres constitucionais e institucionais e pela gestão do Estado empregador, sujeito às mudanças da esfera política governamental. Ocupa, assim, um lugar de extrema fragilidade, mesmo com a estabilidade do vínculo, que corre o risco de ser abolida pela proposta de reforma administrativa. Conforme anotado, no neoliberalismo pode não haver coincidência entre a previsão constitucional e a gestão do serviço público.

Além disso, o servidor público se confunde com o serviço público, perde sua centralidade na atividade em uma dinâmica em que o Estado se dedica basicamente a regular a atividade de particulares, criminalizar determinados setores da sociedade e cuidar do equilíbrio das contas públicas. Retira-se dos fundos públicos a função de financiar diretamente serviços essenciais e elas passam a ser financiadas indiretamente, ainda pelo Estado, por meio do aumento do poder empregatício exercido mediante a contratualidade privada.

Nesse ambiente institucional e social, fustigados por discursos da reforma, instalam-se as incertezas, perde-se a autoestima, pois os servidores são tidos como desnecessários, supérfluos, custosos e responsabilizados pelos erros e desvios da administração pública. Tornam-se alvos fáceis do *assédio institucional*.

A forma contratual regula o trânsito jurídico da força de trabalho no mercado e encobre a necessária presença ou participação do trabalhador, por inteiro, para entregar sua força de trabalho ao empregador, na execução do contrato. O contrato de trabalho oculta a expropriação do trabalho excedente, como descreve Oscar Correias (1996), porque o ordenamento jurídico apresenta o intercâmbio como “justo” no âmbito contratual, ao proteger o salário, aqui entendido como forma fetichizada do preço da força de trabalho.

A limitação à liberdade é tida como exercício do direito fundamental ao trabalho e como manifestação da autonomia jurídica do trabalhador e de sua liberdade contratual. No entanto, uma vez realizado o salto proposto pela reforma administrativa para a regulação privada do trabalho público no âmbito estatal, os abusos do Estado empregador em relação aos direitos da personalidade dos sujeitos trabalhadores tendem a crescer, ainda que legalizados.

Observe-se que a submissão às regras do trabalho foi voluntariamente assumida e o desfazimento do vínculo também poderá responder, de forma legítima e legal, à liberdade de contratar do empregador. Armam-se nessa arquitetura do Estado empregador formas abusivas de gestão que contemplam um conjunto de comportamentos e práticas institucionalizadas, que extrapolam os poderes de direção do empregador e se espriam por toda a estrutura da administração, atingindo os direitos da esfera física, psíquica e social do trabalhador público.

As reengenharias implantadas no setor público propõem aumento da eficiência e da qualidade do serviço público, pelo cerco à atividade dos servidores, sem promover qualquer melhoria nos planos de carreiras, na estrutura material e de

peçoal.

Desde a década de 1990, a administração pública brasileira vem adotando um modelo de gestão que promove a aproximação entre a atuação e as finalidades do setor público com o setor privado, tudo isso revestido de um discurso de melhoria dos serviços públicos, de modernização das instituições e de autonomização dos trabalhadores, que passam inclusive a ser responsáveis por parte da captação de recursos financeiros para a realização desses serviços.

A produção do discurso ideológico desse modelo é realizada por instituições de formação de gestores e agentes públicos, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como se retira do trecho da publicação sobre Ações premiadas no 10 Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal, de 1996:

*O modelo de gestão centra-se no gerenciamento profissionalizado e em forte atuação multiprofissional, sendo ordenado horizontalmente e voltado para a sustentação das atividades finais, tendo como prioridade o controle das atividades operacionais, os indicadores de desempenho, a captação dos recursos e o acompanhamento das despesas. Este modelo se orienta por uma metodologia de planejamento estratégico, baseada na definição do negócio e da missão institucional e dos seguintes princípios diretivos: satisfação do cliente, valorização dos recursos humanos, avaliação de qualidade e produtividade, valorização da imagem institucional, inovação, integração das atividades de assistência-ensino-pesquisa e resultado financeiro e social, sendo o lucro considerado resultado do esforço de todos e totalmente direcionado para o investimento social. (PETRUCCI, RUA, 1998, p.16).*

A adoção de modelo gerencial privado pelo serviço público e de regulação do trabalho do servidor público por formas contratuais não são acompanhadas pela mudança de competência judicial para o julgamento de conflitos entre o Estado-empregador e os seus contratados pois a competência para julgar tais conflitos é



da justiça comum, independentemente do regime do trabalho.

Mais uma vez, afirma-se a ambiguidade e o enfraquecimento da proteção jurídica dos servidores públicos. Resta a esses servidores a invocação de seus direitos da *personalidade* como proteção das mais variadas expressões e manifestações do humano, no ambiente do trabalho, diante de práticas abusivas do poder de gestão, classificadas como assédio institucional nas empresas privadas e que podem ser utilizadas contra o Estado-empregador.

Os direitos da personalidade resultam, inicialmente, de uma formulação civilística para suprir a proteção insuficiente ao indivíduo, na sistemática clássica do Direito Civil, são reelaborados após a Segunda Guerra Mundial para conter a violência do Estado soberano e são estendidos à proteção do trabalhador para coibir os abusos na esfera econômica do mercado, neste caso, aplicável ao abuso do exercício do poder gerencial dos empregadores e seus prepostos. Nessa perspectiva, o Estado por meio da legislação civil e da atuação judicial, se posicionava como guardião da esfera existencial do sujeito e como limitador da liberdade de mercado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as reformas neoliberais o Estado se reposiciona em relação ao mercado e a sua intervenção, como discute Wendy Brown: *“dirigir o capitalismo requer uma gestão apolítica e não democrática por especialistas que intervêm não no mercado, mas para o mercado [...] nas condições do mercado”* (BROWN, 2018, p.81).<sup>24</sup>

Em síntese, no neoliberalismo o Estado empregador é um agente do mercado e se utiliza das mesmas estratégias empresariais para pôr em funcionamento a Administração Pública submetida à racionalidade econômica do mercado.

24 Tradução nossa. Segue original: “steering capitalism requires nonpolitical, nondemocratic management by expertly informed authorities that intervene not on the market but for the market... on the conditions of the market.”

As reformas administrativas exigem modelos gerenciais que colocam a eficiência econômica como parâmetro de atuação dos servidores públicos, que devem, a qualquer custo, atingir as metas fixadas sem levar em consideração as condições institucionais e materiais para a realização de suas funções, ou os desvios da gestão da administração pública.

Na ardilosa travessia entre serviço e trabalho público, a pressão e o estresse a que são submetidos os trabalhadores públicos neste ambiente não são perceptíveis pela sociedade que, bombardeada por discursos neoliberais, os identifica como uma casta privilegiada, inoperante e inútil. No Brasil, essas características já se firmaram no imaginário social e são utilizadas pelo próprio Estado-empregador para assediar os servidores públicos, exercendo-lhes crescentes expropriações dos seus direitos da personalidade, inclusive com a permanente ameaça da quebra da estabilidade funcional.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. *A terceirização como regra?* *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, v. 79, p. 214-231, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 26 abril 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112compilado.htm)>. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. **Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm)>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)>. Acesso em 11 out. 2021.

BROWN, Wendy. **Cidadania Sacrificial – Neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade.** Pequena Biblioteca de Ensaios. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARLEIAL, Liana; AZAÏS, Christian. **Mercados de trabalho e hibridização: uniformidade e diferenças entre França e Brasil.** *Cadernos CRH* [online], 2007, vol. 20, n.51, p. 401-417.

CORREAS, Oscar. **A concepção jurdicista do Estado na concepção marxista.** In: PLASTINO, Carlos Alberto (Org.). *Crítica do Direito e do Estado.* Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984

- COUTINHO, Aldacy Rachid. **Terceirização no setor público vista pela ADC 16, ADI 1923 e tema 246 em repercussão geral: em pauta o STF.** In: DUTRA, Renata; MACHADO, Sidnei (Orgs.). *O Supremo e a Reforma Trabalhista: a construção jurisprudencial da Reforma Trabalhista de 2017 pelo Supremo Tribunal Federal.* Porto Alegre: Editora Fi, 2021, p. 31-66.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Servidores públicos.** DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição de 1988.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DRUCK, Graça. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações.** In: CAMPOS, A. G. (Org.). *Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate.* Brasília: Ipea, 2018.
- DRUCK, Graça. **A Terceirização no Serviço Público Brasileiro: instrumento de privatização do Estado.** In: Rudinei Marques; José Celso Cardoso Jr. (Org.). *Rumo ao Estado Necessário: Críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido.* 1ed. Brasília: Fonacate, 2021, v. 1, p. 181-199.
- FIGUEREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GOTTSCHALK, Elson. **O Estado como empregador privilegiado e suas tendências.** In: MODESTO, George Fragoso (Org.). *Revereador: estudos jurídicos em homenagem a Faculdade de Direito da Bahia 1891-1981.* São Paulo: Saraiva, 1981.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- LA REGLE DU JEU N.72; MICHEL FOUCAULT, PENSEUR D'AUJOURD'HUI. **La Regle Du Jeu.** Paris. Grasset Et Fasquelle La Regle Du Jeu N° 72 27 Janvier 2021 Sciences humaines & sociales.
- LOPEZ, Félix; CARDOSO JR., José Celso. **A verdade sobre os números**

**do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil.** Cadernos da Reforma Administrativa. Brasília: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), 2020.

MATTOS, F. A. M. **Emprego Público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente.** In: Cardoso Jr, José Celso. (Org.). Diálogos para o Desenvolvimento (volume 5): Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. 1 ed. Brasília (DF): IPEA, 2011, v. 1, p. 213-286.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MELLO, Lawrence Estivalet de. **Crise do contrato de trabalho e ilegalidades expandidas.** 452 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2020.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo, 2011a.

MOTA, Camilla Veras. **Privilégio do servidor público é um dos maiores problemas do país, diz juiz do trabalho.** BBC News Brasil, São Paulo, 04 de agosto de 2017. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40809686>>. Acesso em: 26 abril 2021.

PETRUCCI, Vera Lúcia. RUA, Maria das Graças. **Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal / Vera Lúcia Petrucci, Maria das Graças Rua (Orgs.).** — Brasília: ENAP, 1998. 224 p.

SAAD FILHO, Alfredo. **Neoliberalismo: uma análise marxista.** Marx e o Marxismo v.3, n.4, jan/jun 2015. Disponível em: <<https://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/issue/view/5>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

WORLD BANK. 2019. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que dizem os dados?**



# CAPÍTULO 13

---

## REFORMA ADMINISTRATIVA (PEC 32/2020) E ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Cesar Rodolfo Sasso Lignelli  
Regiane de Moura Macedo

### RESUMO:

Ao tempo em que este artigo era redigido, o debate em torno da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, aguardava a primeira votação na Câmara dos Deputados, depois de aprovado um substitutivo na Comissão Especial da mesma Casa Legislativa. Baseadas em premissas fiscais-gerencialistas, os textos visavam o “enxugamento” do Estado, a criação de mecanismos para precarização das relações estabelecidas entre o ente estatal e o trabalhador do serviço público, na linha de políticas implementadas em vários países, que impactaram diretamente os desideratos universalistas, de busca do Estado de Bem-Estar Social do texto original da Constituição. A PEC 32, em seu texto inicial e pelo substitutivo aprovado, contém inúmeros mecanismos que reforçam as diretrizes acima descritas. Como exemplo, os novos vínculos com os servidores, que abandonam a ideia de estabilidade e, portanto, de continuidade, e o aprofundamento da terceirização, ou mesmo privatização dos serviços públicos, talvez sejam os grandes paradigmas dessa condição. Concomitante com a discussão da PEC 32, a investigação sobre *assédio institucional* despertou a iniciativa de estabelecer, entre ambas, algumas correlações. À luz do conceito desta prática, o texto demonstra

que muitas diretrizes da PEC 32/2020 com ela se compatibilizam, o que faz imaginar que a Proposta gerará efeitos deletérios ainda mais severos do que aqueles inicialmente visualizados. O Estado ocupa um papel central nesse processo e, na relação com seus trabalhadores, assume crescentemente aspectos da agenda privada, inclusive a organização flexível da força de trabalho. O assédio institucional viabiliza a adoção dessa política e será, caso seja aprovada, potencializado pela Reforma Administrativa. Não há dúvidas de que a alternativa é organizar a luta para derrotar a PEC 32 como parte do enfrentamento ao assédio institucional, e da disputa por um outro projeto de sociedade, que passa pela superação da exploração e da opressão de classes.



# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	545
2. ESTADO, FORMA JURÍDICA E OS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO	548
3. LUTA DE CLASSES, SUBSUNÇÃO DO TRABALHO AO CAPITAL E A REFORMA ADMINISTRATIVA BOLSONARO-GUEDES	557
4. AS LINHAS DA PEC 32/2020	562
5. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO E A PEC 32/2020	570
6. INTENSIFICAÇÃO DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL COM A PEC 32/2020	573
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	576
REFERÊNCIAS	577

## 1. INTRODUÇÃO

Ao tempo em que este artigo era redigido, o debate em torno da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, aguardava a primeira votação na Câmara dos Deputados, depois de aprovado um substitutivo na Comissão Especial da mesma Casa Legislativa.

Com o receio de se tornar obsoleto o que é proposto neste texto, haja vista a possibilidade de que, ao ser publicado, a Proposta poderia já ter sido aprovada ou mesmo rejeitada, foi firmada a convicção de que desde a redemocratização, o

tema sobre a “Reforma Administrativa” nunca saiu da pauta, fruto da inesgotável pretensão de esvaziamento do conteúdo constitucional, que determinados setores defendem “desde sempre”.

Isso é visível por conta das mudanças ocorridas na Constituição da República ao longo dos trinta e quatro anos de sua existência, que envolveram a estrutura do Estado, seus serviços e servidores, conforme se verifica pelos conteúdos das Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 3 e 19, que trataram diretamente do tema, assim como as Emendas n<sup>os</sup> 20, 41, 47 e 103, que modificaram o regime de previdência.

E todas as iniciativas possuíam pontos em comum, o que permite deduzir a natureza da atual pretensão na PEC 32, assim como prever o que virá em futuras proposições.

Baseados em premissas fiscais-gerencialistas, os textos visavam o “enxugamento” do Estado, a criação de mecanismos para a precarização das relações estabelecidas entre o ente estatal e o trabalhador do serviço público, na linha de políticas implementadas em vários países, que impactaram diretamente os desideratos universalistas, de busca do Estado de Bem-Estar Social do texto original da Constituição.

Portanto, se falharem todos os esforços de mobilização dos trabalhadores para que a Proposta seja rejeitada ou, ao contrário, for bem-sucedida a empreitada, o fato é que a sociedade conviverá com este tipo de demanda, o que torna o texto contemporâneo pela insistência de aplicação deste tipo de política.

A PEC 32, em seu texto inicial e pelo substitutivo aprovado, contém inúmeros mecanismos que reforçam as diretrizes acima descritas. Como exemplo, os novos vínculos com os servidores, que abandonam a ideia de estabilidade e, portanto, de continuidade, e o aprofundamento da terceirização, ou mesmo privatização dos serviços públicos, talvez sejam os grandes paradigmas dessa condição.

Mas por trás do conteúdo que reproduzia dogmas apresentados por Bresser Pereira, na década de 1990 e que animou as primeiras

“Reformas”, outros instrumentos foram notados na Proposta, que abriram campo para a caracterização de que existe uma dimensão muito específica, de projeto de poder do atual Governo Federal.

O Governo Bolsonaro, para além da defesa de uma concepção neoliberal de Estado, propôs alterações que visam um maior controle pessoal do Chefe do Executivo sobre os servidores, ao alterar critérios de nomeação de cargos comissionados, que não mais seriam ocupados por servidores concursados, do quadro de pessoal.

Também previu que cargos e órgãos públicos poderiam ser extintos por mero ato administrativo por ele editado, sem necessidade de lei. Na mesma linha, criou o chamado “vínculo de experiência”, em que um servidor, mesmo concursado e empossado no cargo, passaria por um longo período de avaliação e ao final, se não se comportasse da forma desejada, não seria “efetivado” e perderia o seu vínculo funcional.

O substitutivo apresentado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, já aprovado, malgrado tivesse modificado alguns itens da PEC, manteve a estrutura central da Proposta, porque além de não ter tocado nos eixos, que significam precarização e privatização, também estabeleceu disposições diretas de demissão de servidores por avaliação de desempenho “insuficiente”.

Como será discutido neste artigo, o desligamento do servidor por não atingimento de metas individuais ou institucionais será realizado em processo sumário, cujos critérios são bem nebulosos.

Concomitante com a discussão da PEC 32, a investigação sobre assédio institucional despertou a iniciativa de estabelecer, entre ambas, algumas correlações.

Haverá oportunidade, mais adiante, de resumir o conceito e o aprofundamento de sua prática a partir da assunção de Jair Bolsonaro ao principal cargo do Poder Executivo, mas para o que importa a essa introdução, o *assédio institucional de natureza organizacional* caracteriza-se por um conjunto de condutas

realizadas por dirigentes e gestores públicos que provocam ameaças, cercamentos, constrangimentos, com prejuízo às organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas (cf. definição presente no capítulo 2 desse livro, *appud* Cardoso Jr. e Barbosa da Silva, 2022).

À luz do conceito desta prática, logo ficou perceptível que muitas diretrizes da PEC 32/2020 com ela se compatibilizam, o que faz imaginar que a Proposta gerará efeitos deletérios ainda mais severos do que aqueles inicialmente visualizados.

Pretende-se, no espaço do presente ensaio, tratar de tais correlações, não sem empreender esforços para compreender e descortinar a raiz das questões ora tratadas, ou as relações e processos sociais que figuram na gênese da proposta legislativa ora combatida.

Iniciaremos o tratamento crítico da PEC 32, afirmando pilares teóricos e metodológicos, presentes na *crítica da forma jurídica*, que possibilitam o reconhecimento da PEC não em seu caráter meramente normativo, mas seu real significado diante das necessidades urgentes de um sistema em colapso, que aproxima a humanidade da barbárie, demonstrando como a PEC 32, e suas graves implicações no âmbito do serviço público, é a expressão mais aparente da guerra de classes que orienta a prática da ideologia jurídica.

Esperamos, assim, contribuir para a compreensão do fenômeno do assédio institucional, apontando, de maneira resoluta, que a alternativa colocada para a classe trabalhadora, para as/os servidoras/es, funcionárias/os e empregadas/os públicos é a luta para derrotar Bolsonaro-Guedes, e a construção de uma nova sociabilidade, que suplante a exploração de classes.

## 2. ESTADO, FORMA JURÍDICA E OS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO

O objeto investigado e a hipótese suscitada no presente trabalho, vale dizer, o agravamento do *assédio institucional*, como expressão

imediate da reforma administrativa sobre os trabalhadores do serviço público, impõem a análise a partir dos dados mais mezinhos da concretude das relações sociais de produção e reprodução.

Necessário estabelecer premissas gerais de análise que, esperamos, levem o leitor à compreensão das categorias aqui articuladas, em uma abordagem que, pretensamente, rompe a aparência do fenômeno, buscando a essência das suas relações.

Nesse sentido, é imperiosa a investigação em torno do Estado e do direito, como expressão mais acabada da sociedade de classes.

A época capitalista é caracterizada pelo assalariamento, isto é, pela mercantilização da força de trabalho, relação social básica que impulsionou a transformação das forças produtivas.

Qualquer modo de produção que se torne dominante exige que seu funcionamento ocorra de forma ininterrupta, como condição para a reprodução contínua da dominação e da própria sociedade. A reiteração das práticas confere regulação, ordenação, solidez social ao modo de produção (MARX, 2018, p. 1049), “naturalizando” as relações que lhes são próprias, conferindo-lhes a aparência de a-historicidade.

A naturalização de relações contraditórias como o assalariamento, que implica a apropriação individual, pelo capitalista, daquilo que é socialmente produzido, exige mecanismos que extrapolam as relações de produção, mediando as relações sociais de conjunto, e se condensam nas formas políticas e estatais.

É nesse marco que a ideologia e o Estado ocupam papel de relevo para a compreensão das relações sociais e do funcionamento do capitalismo, enquanto modelo de sociabilidade.

Na *Contribuição à Crítica da Economia Política*, Marx indica que suas investigações resultaram na constatação de que as relações jurídicas e a forma estatal são expressão das condições materiais de existência. O autor adota uma metáfora arquitetônica, em que sobre a infraestrutura material, constituída pela unidade entre forças produtivas e relações de produção, ergue-se a

“superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência” (2008, p. 47), representando a organização da sociedade em níveis superestruturais que se movem sobre a infraestrutura econômica, viabilizando o exercício da violência-exploração na produção.

Althusser, por seu turno, empreende seus esforços de pesquisa na compreensão da natureza da superestrutura, alcançando a conclusão de que as relações existentes entre Direito-Estado e as ideologias devem ser representadas de maneira distinta e investigadas à luz da reprodução. Segundo o autor, a reprodução das relações de produção é garantida “*pelo exercício do poder de Estado através dos Aparelhos de Estado*”, que atuam simultaneamente. O Aparelho repressor, atuando predominantemente pela violência, pela repressão, garante sua própria reprodução e confere “condições políticas gerais do funcionamento dos Aparelhos ideológicos de Estado”, onde a ideologia dominante, ou “*Ideologia de Estado*” cumpre seu papel (2008, p. 160, 161 – grifos do original).

A troca mercantil e, mais propriamente, a circulação da força de trabalho como mercadoria, pressupõe que os indivíduos concretos, portadores dessas mercadorias, assumam uma forma também determinada, universalizada no período histórico sob análise, quando o capitalismo é alçado à forma hegemônica de organização da sociedade. Essa forma não passa despercebida por Marx, quando examina o processo de troca. As mercadorias, como coisas, não vão ao mercado sozinhas, mas através de seus portadores. Para que as coisas se confrontem e se relacionem como mercadorias, “têm seus responsáveis de comportar-se, reciprocamente, (...) de modo que um só se apossa da mercadoria do outro, alienando a sua, mediante o consentimento do outro (...) um ato voluntário comum” (MARX, 2017, p. 109).

Não há ato de vontade comum entre desiguais. A equivalência presente nas mercadorias requer a equivalência entre seus portadores, a equivalência entre comprador e vendedor, para que “*reconheçam, um no outro, a qualidade de proprietário privado. (...) O*

*conteúdo da relação jurídica (...) é dado pela própria relação econômica. As pessoas, aqui, só existem na função de representantes de mercadorias*” (MARX, 2017, p. 109, 110 – grifos de agora).

O produtor individual, no capitalismo, distintamente de outras formações sociais, carrega em si as determinações da propriedade: é um sujeito livre e igual. A possibilidade do assalariamento reside na libertação do produtor individual da propriedade dos meios de produção e na liberdade para dispor de sua força de trabalho. Enquanto “[o] escravo romano era preso por grilhões; o trabalhador assalariado está preso a seu proprietário por fios invisíveis. A ilusão de sua independência se mantém pela mudança contínua dos seus patrões e com a ficção jurídica do contrato” (MARX, 2017, p. 677 – grifos de agora).

Em *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo* (2017), E. Pachukanis promove a mais sofisticada crítica da forma jurídica, compreendendo o como uma forma historicamente determinada.

Na mencionada obra, o autor não se detém à refutação da “teoria burguesa do direito”, promovendo a análise “da própria forma do direito, revelando suas raízes sociológicas, demonstrando a relatividade e o condicionamento histórico dos conceitos jurídicos fundamentais” (PACHUKANIS, 2017, p. 67), e o faz à luz das indicações já deixadas por Marx que, conforme o Pachukanis, “aponta a condição fundamental, arraigada na própria economia, da existência da forma jurídica (...) desvela o nexo interno profundo da forma jurídica e da forma mercadoria” (PACHUKANIS, 2017, p. 85).

Ao reconhecer que “a regulação das relações sociais, em determinadas condições, assume caráter jurídico” (PACHUKANIS, 2017, p. 103 – grifos do original), é possível constatar que o direito não se resume a formas ideais. Antes, é a expressão mistificada de determinadas relações sociais objetivas, expressando-se também de forma objetiva, concreta. A “relação social *sui generis* cujo inevitável reflexo é a forma jurídica” é a relação entre possuidores de mercadorias (PACHUKANIS, 2017, p. 107 – grifos do original).

O autor observa que a universalização da forma mercantil,

imposta no modo de produção capitalista, exige como medida de socialização a forma jurídica, isto porque o sistema de circulação de mercadorias pressupõe que as mercadorias, que são coisas, sejam postas em circulação por seus proprietários, sujeitos de direito, livres e iguais, que estabelecem tal intercâmbio por meio do contrato, evidenciando-se aí a forma jurídica. “A relação jurídica entre os sujeitos é apenas o outro lado da relação entre os produtos do trabalho que se tornam mercadorias” (PACHUKANIS, 2017, p. III).

A relação econômica de troca é a premissa sobre a qual estão assentadas as normas, de modo que o substrato material do sujeito jurídico é o sujeito econômico, que não é criado pela lei, pela norma, pelo direito, mas existe na concretude das relações de produção, o que se afirma no processo de constituição histórica do direito, a partir do litígio, do conflito, da pretensão. Apenas o processo histórico foi capaz de insculpir as normas abstratas, e não o inverso (PACHUKANIS, 2017, p. 120).

Assim como Marx identifica, na mercadoria, o átomo do modo de produção capitalista, Pachukanis identifica no sujeito o átomo da relação jurídica. “*Toda relação jurídica é uma relação entre sujeitos*” (PACHUKANIS, 2017, p. 137 – grifos de agora), ou seja, o direito se expressa como relação entre os sujeitos, do que se denota o caráter “antinormativista” (NAVES, 2008a, p. 64) da teoria pachukaniana, que o coloca em choque com o que vinha se afirmando na URSS sobre a possibilidade de constituição de um “direito socialista”. Ao pautar o caráter historicamente determinado da forma jurídica, isto é, que apenas em condições históricas determinadas as relações sociais assumem a forma de relações jurídicas, relações entre sujeitos de direito, Pachukanis nega a premissa de que a norma gera a relação jurídica.

O sujeito de direito expressa a plenitude das suas determinações pelo ato de troca, quando a capacidade jurídica, que é a liberdade para dispor de sua propriedade, viabiliza sua articulação com a produção social.

Assim, em determinado grau de desenvolvimento, as relações



humanas no processo de produção adquirem uma forma duplamente enigmática. Por um lado, elas atuam como relações de coisas-mercadorias, e, por outro lado, como relações volitivas de unidades independentes e iguais umas em relação às outras: os sujeitos jurídicos. Ao lado da propriedade mística do valor, surge uma coisa não menos misteriosa: o direito. Ao mesmo tempo, uma relação única e integral assume dois aspectos abstratos fundamentais: um econômico e um jurídico (PACHUKANIS, 2017, p. 146).

O direito não atua apenas como mediador necessário, mas como instrumento de dominação burguesa em razão da forma e na medida em que, enquanto forma social, conecta ou viabiliza a conexão dos produtores individuais, pela troca das mercadorias, na teia de relações jurídicas que compreendem o conjunto de relações sociais, transbordando a relação nuclear para todas as demais relações e atos sociais.

É através do direito, ou pela relação jurídica básica, o contrato, que se estabelece a relação pressuposta do modo de produção, a relação de compra e venda da força de trabalho, que viabiliza a exploração do trabalho livre.

Diferentemente das formas pré-capitalistas, onde a sujeição dos produtores diretos era imediata e pessoal, a dominação da classe burguesa é exercida através do Estado, “um aparelho que se apresenta como poder impessoal que não funciona a serviço dos interesses privados de uma classe, mas que se põe como autoridade pública, distante e acima das classes, ou melhor ainda, ‘estranha’ a elas” (NAVES, 2008a, p. 80).

Na medida em que a relação de exploração é mediada pela forma jurídica, atomizada no sujeito de direito, que reúne o exercício da vontade entre proprietários livres e iguais e, o que de maneira mais imediata nos interessa destacar a fim de tratar o objeto sob a análise, qual seja, o potencial alavancador da prática de assédio institucional, no âmbito da administração pública, com a Reforma Administrativa, a forma jurídica possibilita que o poder político assumira a feição de um poder público, supra

classes, exercido pela força. Residem, na obra pachukaniana, os elementos necessários para a compreensão da “representação jurídica do Estado”, fundada na separação entre sociedade civil, onde se manifestam os interesses e conflitos privados, e o Estado (NAVES, 2008a, p. 81), cuja atuação é destinada a assegurar o interesse público, a coesão social, de modo que o interesse público a que se destina a ação estatal não pode ser outro além do interesse da classe que se beneficia com a exploração.

A partir dessa leitura, a distinção entre direito público e direito privado é subordinada à teoria do Estado, no sentido de que expressa a separação entre sociedade civil e Estado, operacionalizada pela ideologia jurídica, ocultando as relações de exploração, compartimentando as questões da produção na esfera privada, profissional, em oposição ao político. Pela ideologia burguesa, o trabalhador é desapossado da classe e do seu real poder político, assumindo, pela interpelação como sujeito, a condição de membro de uma categoria profissional, e sujeito de direitos e garantias contratuais, na relação de trabalho, ou ainda, sujeito de direitos de cidadania, na sociedade civil.

Pachukanis identifica esse processo como o emprego de uma forma ideológica para dominação, que resulta na submissão direta do trabalhador ao capitalista, em razão da sua dependência econômica, mas também uma submissão “ideologicamente duplicada” do trabalhador ao Estado capitalista, uma vez que este se subordina a um aparato separado da classe dominante, que figura como uma força impessoal, acima dos capitalistas individuais. Assim, o exercício da coerção desprende-se dos capitalistas individuais, que figuram como equivalentes no mercado das trocas, já que a alienação da força de trabalho é mediada pelo contrato livre, o que requer a equivalência entre os sujeitos. A coerção, portanto, é exercida pelo Estado, como execução do interesse público, “no interesse de todos os participantes do intercâmbio jurídico”, de modo que o direito atua ocultando o caráter de classe do poder estatal, e a própria razão de ser do Estado, a luta de classes (PACHUKANIS, 2017, 172-

175). “Juntamente com a dominação de classe direta e imediata, cresce de igual maneira a dominação refletida e indireta, na forma do poder oficial do Estado, como força especial, que se separou da sociedade” (PACHUKANIS, 2017, p. 169, 170).

Resta, então, lançar lentes sobre o Estado, como passo decisivo para a compreensão das particularidades das relações verificadas em seu funcionamento, mais precisamente, como se instrumentaliza o exercício do poder estatal, que características assume o Estado na ordem burguesa, em seus diversos momentos históricos, a fim de que possamos compreender as mudanças que estão por vir na reconfiguração das relações entre Aparelho e burocracia estatal.

N’O 18 *Brumário de Luís Bonaparte* (2011), Marx analisa o golpe de Estado desferido por Luís Bonaparte, na França, em 1851, consagrando o fim do período de capitalismo liberal.

Merece destaque a demonstração da constituição do Estado burguês, e suas características peculiares. A revolução burguesa afastou os poderes autônomos para criar a unidade nacional burguesa, o que impôs a centralização do poder, seu “raio de ação, atributos e os servidores do poder governamental”. O Estado burguês é constituído como o aparelho que, por sua estrutura, possibilita à classe dominante o exercício do seu poder político de forma “impessoal”. (MARX, 2011, p. 141).

A cisão entre público e privado, entre sociedade civil e Estado, como já abordado, é condição para o domínio político da classe burguesa. Possibilita o domínio burguês sob diversos regimes políticos, mesmo sob a direção de um *Bonaparte*, e confere um papel e um lugar social qualitativamente distinto à burocracia estatal:

*Porém, sob a monarquia absoluta, durante a primeira revolução, e sob Napoleão, a burocracia foi apenas o meio para preparar a dominação de classe por parte da burguesia. Sob a restauração, sob Luís Felipe e sob a república parlamentar, ela foi instrumento da classe dominante, por mais que ela também aspirasse poder próprio. Pelo visto, foi somente sob o segundo*

*Bonaparte que o Estado se tornou completamente independente. A máquina estatal consolidou-se de tal forma face à sociedade civil que como líder lhe bastava o chefe da Sociedade 10 de dezembro, um aventureiro vindo do exterior, posto no comando pela soldadesca embriagada que ele subornou com cachaça e linguíça e a qual precisa continuar suprindo com linguíças (MARX, 2011, p. 141).*

No marco da transição do estado absolutista, Marx localiza a burocracia estatal “ao lado das classes reais da sociedade”, ou seja, um setor social que não é uma classe real, não reúne as características para figurar como uma classe autônoma, constituiu-se como uma casta artificial parasitária, com interesses próprios de manutenção das suas condições de existência, o *status quo*, as relações que a alimentam (MARX, 2011, p. 148).

Tratando da questão do burocratismo no Estado soviético, Pachukanis remonta ao processo histórico de formação das burocracias, indicando suas peculiaridades em cada período. Distingue a burocracia do período do capital mercantil, cuja forma política correspondente era a monarquia absolutista, da burocracia do período do capital industrial.

No período do capital mercantil, a burocracia assegurava a coerção extraeconômica para a exploração do pequeno produtor. Na monarquia absoluta inglesa e francesa, os cargos estatais eram vendidos e considerados um vantajoso investimento.

O capital industrial, contudo, consolidou um novo tipo de Estado, necessário para o exercício do seu poder político. Esse novo Estado, caracterizado pela centralização do poder político usurpado da sociedade civil, exigiu, para atuar em nome do “interesse geral”, um novo tipo de funcionário, “um funcionário público fundamentalmente honesto, competente, um funcionário público submetido à lei, que age nos limites da lei” (PACHUKANIS, 2017a, p. 310).

O funcionário público da modernidade é esse quadro, submetido à lei e que tem sua atuação regida pelo atendimento

do interesse público, forma que mistifica seu real conteúdo de classe

Adiante, propomos, como meio indispensável ao alcance da melhor política de enfrentamento ao processo de ataque às condições de vida da classe trabalhadora que, indubitavelmente, é integrada pelos trabalhadores do Estado, os funcionários e empregados públicos, investigar as relações-processos que figuram como gênese do assédio moral institucional, expressos em propostas como a Reforma Administrativa encampada pelo governo Bolsonaro-Guedes. Compreender a Reforma Administrativa, no entanto, exige algum grau de reflexão a respeito do atual momento da luta de classes, e seus efeitos sobre o Estado e a forma jurídica.

Habilitados pela abordagem introdutória acerca do Estado e da ideologia jurídica, podemos realizar algumas aproximações sobre a localização da Reforma Administrativa de Bolsonaro-Guedes no marco da luta de classes.

### 3. LUTA DE CLASSES, SUBSUNÇÃO DO TRABALHO AO CAPITAL E A REFORMA ADMINISTRATIVA BOLSONARO-GUEDES

A Reforma Administrativa ocorre no marco de uma agenda de redução do chamado déficit fiscal, em que se busca ampliar os mercados para expansão capitalista, como medida supostamente necessária para recuperação da crise cíclica vivenciada.

Cabe mencionar que medidas do gênero têm ocupado a pauta de diversos países, mais fortemente desde 2008, como já sinalizou a Organização Internacional do Trabalho – OIT (ADASCALITE; MORANO, 2018).

Orione sugere a existência de um redimensionamento na relação entre público e privado como expressão dos processos de acomodação da forma jurídica às alterações do modo de produção capitalista, destacando, como historicamente relevantes: i) a estratégia de distanciamento entre o público e o privado, como resposta do capitalismo à intensificação da luta de classes, e o

movimento contrário, uma aproximação entre público e privado, nos momentos de “menor intensidade da luta de classes (...) ficando mais difícil divisar onde começa o público e em que momento se está falando do privado”; e ii) o distanciamento das dinâmicas estruturantes do público e privado, na etapa inicial do capitalismo, expressa na adoção de medidas rígidas de compra e venda da força de trabalho, o que cede lugar, no momento atual, à “aproximação das dinâmicas de estruturas do público e do privado” como “parte de um todo integrado relativo à organização flexível da compra e venda da força de trabalho” (ORIONE, 2021, p. 4)

Conforme o autor, a Reforma Administrativa compreende a “importação das técnicas administrativas do setor privado para o público como um dos conteúdos deste instante de organização flexível da compra e venda da força de trabalho” (ORIONE, 2021, p. 4), identificando essa aproximação do público e privado como expressão da menor intensidade da luta de classes, processo explorado a partir do conceito proposto: a *subsunção hiper-real do trabalho ao capital*.

A *subsunção*<sup>1</sup> é, na teoria marxiana, o processo de domínio do capital sobre o trabalho, processo este intimamente ligado com o desenvolvimento e consolidação da ideologia jurídica como forma de dominação burguesa, relacionado em um primeiro momento à transformação das relações sociais de produção e, em um segundo momento, à transformação do próprio modo de produção em sentido estrito, isto é, a adoção, como necessidade do processo histórico, de meios de produção originais.

O modo de produção capitalista exigiu, para sua constituição, a separação dos produtores diretos, dos meios de produção, no processo conhecido como acumulação originária, a “expropriação objetiva” dos meios de produção dos produtores diretos e apropriação dos meios de produção por uma classe, a etapa da *subsunção formal do trabalho ao capital*.

1 Para melhor análise da posição do conceito na teoria marxiana, inclusive considerações de cunho terminológico, tendo em vista a adoção de nomenclaturas distintas nas diversas traduções de O Capital, sugerimos BATISTA; KLEIM, 2021.

A segunda etapa consistiu na “*expropriação subjetiva da produção*”. Com a introdução de meios de produção novos, especialmente o maquinário, ocorre uma transformação do modo de produção em sentido estrito:

*“[O] processo de trabalho se converte em um conjunto de operações que não mais exige do operário as condições intelectuais e a habilidade de antes; ao contrário, o trabalhador se torna um mero fornecedor de energia laborativa indiferenciada, sem qualquer “qualidade” específica.” (NAVES, 2014, p. 44)*

A indistinção, isto é, a equivalência entre os mais diversos trabalhos culmina na realização prática do trabalho abstrato. É a abstração do trabalho humano que possibilita sua mensuração, enquanto mercadoria, pela prática jurídica. O trabalho abstrato pode ser mensurado em horas, e relacionado com as outras tantas mercadorias.

Esse processo só é possível pela universalização do sujeito de direito, o que implica na atribuição das características da mercadoria, aos indivíduos concretos. O despojamento da massa camponesa, para constituí-la enquanto força de trabalho disponível, é implementado pela via da violência, mas o processo histórico oculta essa violência, pela prática da ideologia jurídica. A expropriação e a coação material são ocultadas pelo primado da liberdade e da igualdade, tomados na modernidade como valores universais, intrínsecos ao homem. No entanto, a liberdade universalizada pelo modo de produção nascente é a liberalização dos meios de produção, e a liberdade para dispor de sua propriedade, da propriedade que restou à massa camponesa, após sua expulsão da terra: sua força muscular e seu tempo de vida. A igualdade se traduz como condição inata destinada a habilitar a massa famélica a figurar como parte no contrato de compra e venda da força de trabalho:

*“[D]esse modo, tudo se passa como se o indivíduo, para ser livre, devesse se transformar em escravo, ou seja, a pessoa não tem a escolha de não ser livre, o capital obriga o trabalhador*

*a ser livre, isto é, o capital disciplina o trabalhador para que ele reconheça a sua própria liberdade (...) a subordinação ao capital está agora “interiorizada” na forma pela qual o direito organiza a subjetividade humana, fazendo o homem viver na aquiescência e no conformismo com a sua própria subalternidade, mas também fazendo-o experimentar a sua revolta para com ela, em ambos os casos como expressões do direito.” (NAVES, 2014, p. 48 – grifos do original)*

Fica clara a relação entre o direito e o domínio capitalista sobre o trabalho, isto é, a consolidação da ideologia jurídica no processo de passagem da subsunção formal à subsunção real, o que, na análise sugerida por Orione, passa por transformações na atualidade, uma vez que a incrementação técnica, com a viabilização do trabalho sob demanda, possibilita uma nova configuração da relação entre violência e ideologia, em que “a violência assume um papel parecido com o da subsunção formal, quando era mais expressiva, mas a ideologia assume uma dimensão ainda mais intensa do que possuía na subsunção real” (ORIONE, 2021, p. 9 – grifos do original), ao que o autor denomina *subsunção hiper-real*, caracterizada pela integração de características que intensificam a violência na produção, necessitando, no entanto, de uma forte carga ideológica a respaldá-la, o que ocorre no marco da transição do modelo de rigidez na contratação da força de trabalho, fase em que, respondendo à agudização da luta de classes, inclusive a experiência das revoluções do início do século XX, a classe trabalhadora alcança direitos sociais. Para ocultar a violência da produção, a ideologia jurídica opera afirmando um suposto primado de segurança, sobre o qual se assenta a lógica de colaboração de classes (EDELMAN, 2016).

O avanço tecnológico inclusive no campo da gestão da força de trabalho possibilita a substituição da organização rígida da força de trabalho, para a organização flexível de modo que o trabalhador-colaborador, forjado na máxima colaboração de classes, dá lugar ao *trabalhador-empresendedor*, cujo assento



na colaboração de classes é qualitativamente distinto, já que este, vendedor da força de trabalho, ostenta a qualidade de empreendedor, tal qual o capitalista com quem transaciona sua capacidade de produzir riquezas.

*“Sai de cena a protagonista figura do trabalhador colaborador, entra em palco a personagem do empreendedor. A colaboração de classes não deixa de existir, mas a ideia é de que todos e todas se transformem em pequenos capitalistas (como se isso fosse possível!), tornando-se diretamente responsáveis, da maneira mais ativa possível, pela reiteração das práticas reprodutivas típicas do capital. Cada trabalhador passa a ser, ao mesmo tempo, responsável imediato pela violência sobre outros trabalhadores e pela ideologia do mérito. A colaboração, na “subsunção do trabalho ao capital”, na sua versão hiper-real, assume, assim, um outro patamar, já que aquele que colabora também empreende. Logo, a hiper-realidade consegue nos fazer ver mais de perto a violência produzida, mas, ao mesmo tempo, nos torna, além de suas vítimas, seus cúmplices” (ORIONE, 2021, p. II – grifos do original).*

A categoria e o alcance do processo seguem sendo desenvolvidos por Orione em um conjunto de artigos dedicados ao tema, a que remetemos o leitor<sup>2</sup>. Para o momento, interessa-nos compreender suas repercussões sobre o Estado e, mais precisamente, na relação entre o Aparelho estatal e seus trabalhadores, o que informará a análise da PEC 32.

Conforme tratado na primeira seção do presente trabalho, o estudo das formas sociais possibilita a compreensão do papel assumido pelo Estado na sociabilidade capitalista, enquanto “sujeito neutro, supra-classes”, cuja atuação é garantidora do funcionamento da ideologia jurídica, ou seja, da ocultação, pela via ideológica, da violência no âmbito da produção. A neutralidade, contudo, tem assumido uma nova feição face às transformações que alçaram à ideologia jurídica um papel de

---

2 ORIONE, 2021a e ORIONE, 2021b.

ainda mais relevância na reprodução das relações de produção capitalistas. “[O] neutro foi absorvido pela lógica da preservação explícita da reprodução da compra e venda da força de trabalho”. A forma-estatal passa a traduzir as formas próprias da reprodução capitalista, de modo que o político figurará como oposto ao técnico, “[t]udo que é ligado à reprodução da dinâmica da compra e venda da força de trabalho é técnico e neutro, o resto é político - parte do espúrio” (ORIONE, 2021, p. 13).

Nesse passo, o Estado é tomado pela lógica privatista, assumindo, no período de subsunção hiper-real do trabalho ao capital, a organização flexível, o que se expressa no rearranjo que postula a distinção de funções típicas de Estado, a ampla terceirização e parcerias / concessões à iniciativa privada, pelas quais os direitos sociais assumem o perfil de serviços prestados pela ação desta.

Vejamos mais de perto os principais aspectos da PEC 32.

#### 4. AS LINHAS DA PEC 32/2020

À luz das categorias já tratadas, especialmente a forma Estado, a forma jurídica e sua íntima relação com a luta de classes, é possível compreender que a Reforma Administrativa pretende e, se implementada, trará impactos severos para a reprodução de todos os trabalhadores, servidores públicos ou não.

Sob o pretexto de “*modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação*”, “*aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país*” e “*garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade*”(BRASIL, 2020 – grifos de agora) é formulada a proposta, cujos pilares estão em sintonia com o que Orione (2021) denominou por *subsunção hiper-real*, ou a potencialização da ideologia jurídica, na forma necessária para ocultação da violência, qualitativamente superior.

Os princípios introduzidos no caput do artigo 37 da Constituição

Federal, pela PEC 32, evidenciam a máxima aproximação entre as esferas pública e privada, corroborando as sugestões lançadas por Orione (2021), restando evidente a importação do método de gestão privado para o Estado que assume uma feição distinta, condensada na tensão político *versus* técnico.

Cabe ressaltar que em 1998, a Reforma Administrativa implementada por FHC, através da EC 19, já sinalizava essa tendência, ao adotar a eficiência como princípio regente da Administração Pública, o que indicava *“a ausência de qualquer distinção entre as duas esferas, que, no fundo laboram conjuntamente para a plenitude da noção privada de propriedade”* (ORIONE, 2021, p. 14 – grifos de agora).

A Reforma Administrativa de Bolsonaro-Guedes, na mesma linha, adota a inovação e a boa governança como princípios regentes da atuação da administração pública, o que evidencia a superlativização da experiência de gestão privada, no âmbito do Estado. O princípio da inovação orienta a adoção de recursos tecnológicos, a pretexto de uma suposta modernização da máquina pública, inserindo-a na “era do governo digital”, como contraponto à “conservação burocrática”, conforme a exposição de motivos de lavra do Ministro Paulo Guedes:

*A inovação como princípio a ser observado por toda a Administração pública guarda plena consonância com uma concepção modernizadora das relações entre o poder público e a sociedade. Apesar das amarras inerentes à burocracia estatal, a busca da inovação no setor público vem paulatinamente ganhando espaço, tendo em vista a revolução tecnológica em curso, que abre inúmeras possibilidades de aprimoramento da prestação dos serviços públicos. Na era do governo digital – essencial para facilitar a vida das pessoas em suas interações com o poder público –, a inovação deve ser reconhecida, valorizada e almejada pela Administração e por seus agentes, o que, aliás, também está em linha com diretrizes de organismos internacionais como a OCDE. O estabelecimento expresso*

*da inovação como princípio constitucional da Administração servirá como símbolo de uma nova era do Estado brasileiro, deixando para trás a mera conservação burocrática, que, desconectada dos tempos atuais, tem se revelado ineficiente para atender aos anseios do povo brasileiro (BRASIL, 2020).*

É evidente que, antes de viabilizar o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos, na agenda liberalizante ou flexibilizadora presente no estágio atual do capitalismo, a inovação:

*“(...) está ligada à dinâmica de controle de resultados do serviço prestado e da atuação dos próprios servidores. Na mesma perspectiva do trabalhador da iniciativa privada, o servidor tende a ser, desde o ingresso até a saída do ambiente de trabalho, constantemente vigiado com o uso da inteligência artificial. A vigilância, que se esparrama por toda a dimensão da vida da classe trabalhadora na subsunção hiper-real, passa a ser mais intensa no ambiente do trabalho, inclusive do serviço público.” (ORIONE, 2021, p. 14 - grifos do original).*

A PEC 32 insere, ainda, os princípios da unidade, coordenação, boa governança e subsidiariedade, que adotam a máxima integração entre privado e público, cabendo a este último um espaço de “regência”, ou seria de “garantia” na exploração privada dos direitos sociais, doravante convertidos em serviços mediados pela iniciativa privada.

Nessa mesma toada, a organização flexível da força de trabalho fica evidente pela quebra do postulado da estabilidade. Contratos temporários e flexíveis atingem diretamente a continuidade da prestação dos serviços públicos, inserindo a administração pública na era do trabalho sob demanda.

As premissas invocadas dirigem o novo formato de Estado e das relações com seus trabalhadores. A começar pelos vínculos, que assumem a feição de pessoalidade, com o estabelecimento de

períodos de experiência em várias modalidades.

Se hoje os servidores públicos ingressam por concurso público de provas e títulos, passam por um período de três anos de estágio probatório e, uma vez aprovados, adquirem a estabilidade, a PEC 32 somente espelha a última característica com os denominados cargos típico de Estado, ideia que estava no projeto do ministro Bresser Pereira, na década de 1990.

Os novos vínculos projetados pelo texto original da PEC, além do cargo típico de Estado, ocupado por servidores do “núcleo duro” das atividades estatais, são os de prazo indeterminado e de prazo determinado, ambos sem estabilidade.

O vínculo por prazo determinado prescinde de concurso público e os outros dois (indeterminado e cargo típico) requerem períodos de “experiência”, de um e dois anos, respectivamente. Os cargos comissionados e funções de confiança também foram tratados no texto original, pois a proposta previu que seriam modificadas as denominações (chamados de “liderança e assessoramento”), além da possibilidade de ocupação de todos os cargos por não concursados, contrariando as atuais normas, inclusive constitucionais, que os reservam para servidores do quadro efetivo.

Há um detalhe no desenho elaborado sobre a ocupação dos cargos comissionados, que é revelador das intenções do atual governo: foi excluída a garantia, para estes cargos, de não desligamento por motivação político-partidária (art. 41-A), o que significa que o servidor comissionado poderá ser exonerado por opiniões e posicionamentos que expressar.

As mudanças até então descritas, no contexto geral da Proposta, podem até ser enquadradas dentro do cenário mais “otimista”. Isso porque, se aprovada, ainda dará ao gestor a possibilidade de sequer fazer contratações de servidores (mesmo que por prazos indeterminados e determinados), já que o artigo 37-A, à exceção das atribuições do cargo típico de Estado, estabelece que todos os demais serviços públicos podem ser terceirizados e privatizados.

E o paradoxo criado pela PEC é que a concreta viabilidade de

ampla e irrestrita privatização de praticamente todo o serviço público torna até mesmo secundária a preocupação com a instabilidade gerada pelos novos vínculos dos servidores, porque o quadro que se apresentará, com eventual e futura aprovação, é de total ruptura da hodierna estrutura institucional.

O desmantelamento do serviço público é bem acentuado, pois até mesmo a revogação do Regime Jurídico Único foi prevista na PEC, assim como a revogação de parte do artigo 39 da Constituição da República, justamente aquela que trata da organização dos servidores em carreira.

A desestruturação promovida pela Proposta é complementada com outras disposições que garantem “poderes extraordinários” ao Presidente da República, que poderá extinguir órgãos e cargos públicos por mero ato administrativo (conforme artigos 48 e 84).

Contudo, em virtude da dinâmica que envolve o debate da proposta, o texto original sofreu modificações ao longo do processo legislativo e não é exagero concluir que decorreram da mobilização empreendida pelos trabalhadores do serviço público.

O substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados é a construção que cristaliza as alterações da PEC, mas, malgrado tenha abandonado algumas diretrizes da primeira proposta, não promoveu as orientações de um serviço público acessível e da valorização dos servidores.

A proposta original do governo Bolsonaro, de setembro de 2020, nas palavras do próprio relator designado na Comissão Especial, deputado Arthur Maia (DEM/BA), representaria a Administração Pública começando do zero, com os(as) atuais servidores(as) sendo colocados(as) em regime de extinção, “numa situação esdrúxula” e com sérios ataques a direitos adquiridos e ao próprio serviço público (BRASIL, 2020).

Muito embora o discurso do deputado tenha defendido a estabilidade dos servidores, a “preservação e expectativa de direito adquirido” e a sobreposição da melhoria do serviço público em relação à preocupação fiscal, o conteúdo do documento por

ele apresentado revela objetivos diametralmente opostos aos declarados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Os itens centrais que não foram reproduzidos no substitutivo são os “poderes extraordinários” do Presidente (de extinguir órgãos e cargos por ato administrativo) e as modificações relativas aos cargos em comissão e funções de confiança.

Em contrapartida, os eixos da PEC não só foram mantidos, mas criados mecanismos de aprofundamento, notadamente em relação à quebra de direitos dos servidores e à precarização do serviço público. Exemplo disso é a regulamentação da avaliação de desempenho, que pode gerar demissão por insuficiência de desempenho; a demissão por “desnecessidade” do cargo; a conservação na íntegra do texto do art. 37-A, que permite a privatização praticamente geral dos serviços públicos.

Na sequência há uma listagem dos pontos do texto aprovado pela Comissão Especial, que representam prejuízos ao serviço público e aos servidores, a saber:

1. Expande a *contratação de agentes temporários*, em lugar de servidores(as) do quadro (art. 4º, §1º). A contratação não mais precisará ser feita por concurso público (art. 4º, §4º), e poderá ser realizada por prazo de até dez anos (art. 4º, §2º), o que afasta qualquer característica de temporalidade. Os temporários não terão os mesmos direitos de servidores estatutários e dos trabalhadores celetistas (art. 4º, §6º). Cita-se, por exemplo, que não terão direito à proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, FGTS, PLR, aviso prévio, seguro contra acidentes do trabalho, entre outros, todos previstos como direitos sociais no art. 7º da Constituição;

2. A previsão de *contratação temporária de até dez anos* (art. 4º, §2º), sem concurso público (art. 4º, §§ 4º e 5º), rompe com o dever de impessoalidade. Chefes de Poderes Executivos poderão utilizar deste tipo de contratação para, em vista de critérios políticos ou privados, formar um corpo funcional que sirva àquele governo e não às políticas públicas previstas na Constituição;

3. Com a *possibilidade quase que irrestrita de contratação*

*temporária* (art. 4º, §1º), haverá substituição de servidores estáveis, que garantem a continuidade do serviço público por agentes temporários, contratados(as) sem os necessários critérios de impessoalidade;

4. Os atuais e futuros servidores poderão ser desligados por “desempenho insuficiente” (novo artigo 41, §1º, III da CF), relacionado a não cumprimento de metas (art. 3º, §3º, I) e por avaliação institucional realizada por usuários (art. 3º, §2º, II). Mesmo concursado e estável, o processo para perda de cargo é sumário (art. 5º, §2º, II) sem possibilidade de se defender contra avaliações subjetivas ou realizadas negativamente por perseguição (art. 5º, §2º, I);

5. Além de estabelecer *critérios genéricos, imprecisos e subjetivos para as avaliações* (novo art. 39-A, §§ 1º e 2º da CF), que não estão relacionados com sua específica atuação, determina que se houver duas avaliações “insatisfatórias” seguidas ou três intercaladas em cinco anos, o servidor perderá o cargo (art. 5º, §1º);

6. A *estabilidade, portanto, não está mais garantida nem aos atuais, tampouco aos futuros servidores*, em vista das regras criadas pelo novo artigo 41 da CF. O fim da estabilidade, como o próprio relator reconheceu, coloca em risco o serviço público, porque se reveste de instrumento de defesa em favor dos cidadãos;

7. Permite o *congelamento de salários dos atuais e futuros servidores*, impedindo progressões, mesmo se tiverem desempenho dentro do satisfatório (novo art. 39-A, §1º, II da CF);

8. Fixação, para atuais servidores em estágio probatório e futuros servidores, concursados e estáveis, de *perda de cargo, se este for considerado desnecessário ou obsoleto*, sem possibilidade de ocupar nova função (novo art. 41, §3º da CF);

9. Prevê a *redução salarial em até 25% para todos os servidores* (novo art. 169, §3º, I-A da CF), se ultrapassado o limite de gastos previstos na LC 101/2000;

10. A extinção de cargos e, portanto, de funções, e a *redução de jornada de trabalho combinada com redução salarial* (novo art. 169, §3º, I-A da CF), reduzirão, como consequência lógica, os serviços



prestados à população;

11. Autoriza o *desligamento de servidores em estágio probatório antes dos três anos previstos constitucionalmente*, se houver duas avaliações negativas em seis necessárias durante o período (novo art. 41, §4º da CF);

12. Conceitua a figura do *cargo exclusivo de Estado, que será tratado de forma diferenciada no tocante à estabilidade* (novo art. 247 da CF), mas que, por sua definição, exclui a imensa maioria dos(as) servidores(as);

13. Autoriza os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) a firmar *cooperação com órgãos privados para a execução de serviços públicos* (novo art. 37-A da CF), o que resultará em generalizada privatização;

14. *Prejudica o Regime Próprio de Previdência dos servidores*. Ao estabelecer que novas contratações serão por regime temporário ou terceirizado, e sendo estes agentes atrelados ao RGPS, será induzido desequilíbrio atuarial, com o estabelecimento de cobranças adicionais de contribuição previdenciária a servidores aposentados e ativos, com efetiva redução salarial (art. 149, §1º-A, §1º-B e §1º-C da CF atual);

15. A possibilidade de extinção de cargo por “desnecessidade ou obsolescência” (novo art. 41, §3º da CF) prejudicará a paridade de servidores aposentados nestes cargos, que ficarão estagnados permanentemente, sem possibilidade de revisões remuneratórias.

Por este resumido conjunto de argumentos, sem a exclusão de outros, percebe-se que a proposta é extremamente desfavorável aos servidores e ao próprio serviço público.

Não é crível sua aprovação, não só porque o atual momento exige do Congresso Nacional o debate de soluções para os problemas concretos da população brasileira, como o combate à pandemia, à fome e à miséria, ao desemprego e à inflação, que já atingiu 10% em 2021, mas também porque a PEC 32/2020, diferente do que se divulga, não enfrenta privilégios nem distorções – na verdade os amplia, nem representará nenhuma melhoria para o serviço público e tampouco garantirá a assistência ao desassistidos. Pelo

contrário.

Se o impacto para os futuros servidores já seria razão mais que suficiente para a rejeição da proposta, não é verdade que ela também não atinja os atuais, como têm afirmado o governo e os defensores da PEC 32. Como demonstrado acima, entre as consequências diretas estarão o esvaziamento e a desvalorização das carreiras atuais e a facilitação de demissões arbitrárias.

A extinção de funções e cargos, o fim do princípio da impessoalidade, com a relativização da primazia do concurso público, e o estabelecimento de outras formas discricionárias e precárias de contratação atingem direitos fundamentais e universais inscritos na Constituição Federal (como educação, saúde, justiça, assistência social, meio ambiente, infraestrutura etc.), e favorecem a corrupção e prejuízos fiscais ao Estado brasileiro. Para a boa prestação desses serviços são essenciais os servidores públicos de carreira, preservados legalmente de interferências políticas.

## 5. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO E A PEC 32/2020

É corrente, no âmbito do serviço público, o debate sobre o assédio moral, entendido, muito sinteticamente, pela conduta excessiva e prejudicial que tem por objetivo criar um cenário inteiramente desfavorável ao trabalhador.

Caracterizado pela exposição dos trabalhadores a situações humilhantes, de forma repetitiva e prolongada no tempo, o reconhecimento do instituto como manifestação de uma desordem pontual no ambiente de trabalho, muito relacionada com questões de ordem pessoal, em que um superior hierárquico age abusivamente, pretendendo desde o desligamento do trabalhador assediado, até a alteração da sua conduta no ambiente laboral, ou mesmo uma demonstração e afirmação de força, trafegou para a compreensão do assédio moral também

numa dimensão coletiva, ou organizacional, em que a adoção de condutas abusivas, vexatórias e humilhantes, o terror psicológico e ameaças figuram como verdadeira política de gestão de pessoas, perseguindo, não raras vezes, o aumento da produtividade do trabalho, através da sua intensificação.

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público, a Administração Pública pode ser um ambiente mais propício à prática em razão da estrutura hierarquizada e burocrática, regulamentação insuficiente, ausência de compromisso e alta competitividade. A mesma instituição, contudo, afirma que a estabilidade, a maior proteção jurídica contra atos ilícitos e possibilidades maiores de buscar a reparação, tanto no plano administrativo como no judicial, paradoxalmente, viabilizam, ou fortalecem a possibilidade de luta e resistência dos trabalhadores do serviço público contra o assédio moral (CNMP, 2016).

Não obstante, assistimos um processo de sofisticação do assédio, o que autoriza o reconhecimento de uma nova categoria, *o assédio institucional*.

Tratando-se de nova categoria, é de rigor notar os esforços para sua compreensão na totalidade, a que se dedica o volume que se apresenta, bem como este próprio capítulo, assim como outras iniciativas nesse sentido.

Como fenômeno em fase de reconhecimento e conceito em formulação, os esforços para sua delimitação, no entanto, são aspectos decisivos para sua configuração, como já foram bem apontados:

*“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, e que implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas*

*organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.” (FONACATE, 2020).*

Poderíamos enumerar diversas situações que se amoldam à prática supra descrita. No Governo Bolsonaro não faltam exemplos de dirigentes que vem a público deslegitimar a atuação de servidores públicos cujo trabalho de décadas assegura o atendimento às necessidades mais mezinhas da sociedade brasileira.

Os trabalhadores das carreiras de Ciência e Tecnologia têm sido particularmente atingidos pela prática, que se cristaliza, muitas vezes, na violação à autonomia científica, com a intervenção direta e indireta nas atividades desses profissionais.

Acreditamos, no entanto, que é um equívoco restringir o reconhecimento da conduta a um governo. Trata-se de uma prática, como demonstrado, de todo relacionada ao atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, e que expressa a agudização da luta de classes com a busca de espaços que viabilizem uma saída paliativa para a crise estrutural do sistema, ampliando mercados e intensificando a exploração do trabalho, o que, como buscamos demonstrar nas seções precedentes, consolida uma nova relação entre ideologia e violência, na subsunção do trabalho ao capital.

Como expressão e também recurso para inserção do Estado brasileiro nessa nova e qualitativamente superior era de exploração, a Reforma Administrativa promove alterações que intensificam o assédio institucional, convertendo-o em verdadeira política de gestão, ou método de organização da força de trabalho no âmbito da administração pública, como adiante demonstraremos.

## 6. INTENSIFICAÇÃO DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL COM A PEC 32/2020

A chamada Reforma Administrativa, se aprovada, colocará abaixo os pilares do Estado constitucional democrático erigido em 1988, com prejuízos aos servidores e aos serviços públicos. Segundo Paulo Guedes, o texto por ele formulado irá gerar economia aos cofres da ordem de R\$ 300 bilhões (IDP, 2020), o que significa o drástico corte de remuneração dos trabalhadores e, como consequência, precarização das suas relações, da prestação de serviços e danos àqueles que mais demandam a assistência estatal.

Mas a PEC 32 não é somente uma proposta fiscal-gerencialista, que mantém a continuidade da política liberalizante adotada desde a promulgação da Constituição de 1988. Não estão por trás da proposição apenas os objetivos do “mercado”, tão bem representados pelo atual Ministro da Economia, mas um projeto de poder edificado pelo próprio Presidente da República.

No texto original da PEC constam diretrizes que podem conceder poderes imperiais ao Presidente, como a possibilidade de extinção de cargos e órgãos por ato administrativo. A partir de simples ato normativo editado, haveria o fim do “embate” que o atual Presidente travou com alguns órgãos, como IBAMA e INPE, cujos servidores, ciosos de suas responsabilidades, insistem na execução das atividades próprias das instituições e que contraria os interesses políticos de Bolsonaro.

Também não deixa de ser emblemática a tentativa de modificação dos critérios de ocupação de cargos de confiança, não mais restritos aos servidores do quadro, mas abertos às indicações exclusivamente políticas.

Não foi por outro motivo que a PEC também foi apelidada de “Reforma da Rachadinha” (BRANDÃO, 2021), termo utilizado para identificar a prática de nomeação de servidores comissionados “fantasmas”, que destinam parte de suas remunerações ao

parlamentar responsável por suas nomeações, conduta tão identificada com o Presidente da República e sua família.

A exigência de vínculo de experiência, pelo texto inicial, para que fosse averiguado se o servidor não seria “um vazador geral” é evidente tentativa de dar acesso aos cargos públicos para quem esteja alinhado politicamente com o Governo.

Na mesma linha, os vínculos de prazo determinado, que prescindem de concurso público, facilitarão as indicações por critérios políticos para preenchimento das vagas e a possibilidade quase que irrestrita de privatização do serviço público quebrará o princípio da impessoalidade.

Estes exemplos revelam a intenção de controle completo sobre quem poderá ocupar cargos públicos, com o fim específico de projeto de poder para moldar aos interesses do Governo os serviços que devem ser prestados pelo Estado.

E se a tentativa de controle pode encontrar alguns óbices em vista da existência prévia de um grande corpo de servidores, que estão nos quadros há muitos anos e porque futuros servidores poderiam criar embaraços a estes objetivos nada republicanos, a PEC 32 criou regras para superar estes obstáculos e que certamente energizarão o assédio institucional.

O tema do assédio foi sumariado no item anterior. Ao longo da obra que este capítulo integra, vários textos explicitam a sua prática, visivelmente intensificada a partir do governo Bolsonaro.

Ao extrair o ponto central do conceito, fica nítido que o assédio institucional é método de governo com vistas à diminuição ou desmonte do Estado, tal como este fora desenhado, em grande medida, a partir da Constituição Federal de 1988 (SILVA; CARDOSO JR., 2020).

É o acosso do governo sobre as instituições e seus trabalhadores, principalmente porque o trabalho técnico por eles desenvolvido pode representar alguma ameaça ao projeto de poder. A conduta visa fragilizar ou desarticular processos, políticas e organizações.

A PEC 32 e seu substitutivo têm vários aspectos que potencializam comportamentos caracterizados como assédio. Se

o primeiro texto estabelecia poder de extinção de cargos e órgãos e ocupação de cargos de confiança para quem não é do quadro de servidores, o substitutivo, a despeito de não ter reproduzido tais ditames, criou outras disposições que são ainda mais preocupantes.

A começar pela regulamentação direta da avaliação de desempenho e demissão por sua insuficiência. Os critérios são subjetivos e o processo de desligamento do servidor é sumário, sendo que lhe será difícil debater a justiça das notas atribuídas pelo superior.

Por um processo sistemático de atribuição de avaliações negativas, determinados setores integrantes de um órgão público poderão, em pouco tempo, perder seus trabalhadores e a ausência de mecanismos de defesa tornará ainda mais arbitrário o procedimento.

A falta de estabilidade, responsável pela continuidade dos serviços públicos, não será afetada apenas pela demissão por insuficiência de desempenho. Haverá contratação de agentes temporários cujos contratos podem durar até dez anos, sem exigência de concurso, que certamente substituirão os servidores estáveis.

Aliás, os estáveis, quando não substituídos por temporários, terão seus postos de trabalho extintos por “desnecessidade” ou pela privatização direta, tudo permitido pelo texto substitutivo da PEC 32/2020.

O desempenho ainda será utilizado para congelamento salarial, pois somente o servidor que tiver avaliação acima do esperado poderá progredir na carreira, sendo que aqueles que a tiverem dentro do esperado ficarão estagnados e os que não atingirem as notas mínimas serão demitidos.

Não bastasse o congelamento, ainda foi criado um instrumento de redução salarial direta, se ultrapassado o teto de gastos previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Os servidores poderão ter seus salários reduzidos em até 25%.

O texto defendido pelo Governo Federal e por expressivo

número de parlamentares (haja vista a aprovação do substitutivo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados), quebra os fundamentos históricos da existência de um regime de pessoal, que são a estabilidade, a remuneração adequada e previsível, a qualificação e capacitação adequadas e, por fim, a cooperação (e não a competição) como método fundamental de organização e trabalho no âmbito público.

O arcabouço da PEC 32 dará aos gestores e governantes extremos poderes para a eliminação destes fundamentos. O assédio institucional terá ainda mais vez a partir do momento em que a estabilidade já não estiver mais garantida.

A PEC 32/2020 se amolda, portanto, perfeitamente bem ao conceito de assédio institucional, tendo em vista sua capacidade de desmontar por completo aquilo que ainda sobrevive como Estado de bem-estar social no Brasil.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que a classe trabalhadora brasileira atravessa um período desafiador, marcado por uma ofensiva do capital que, ávido pela ampliação dos seus lucros, condena nossas fileiras à fome e à miséria.

Como visto, o desenvolvimento tecnológico possibilitou o avanço do trabalho sob demanda, intermediado por aplicativos que têm alcançado as mais distintas atividades, o que importa em uma nova relação entre violência e ideologia, cabendo à prática ideológica possibilitar a reprodução de relações de produção cada vez mais violentas, marcadas pelo aumento da exploração.

O Estado ocupa um papel central nesse processo e, na relação com seus trabalhadores, assume crescentemente aspectos da agenda privada, inclusive a organização flexível da força de trabalho.

O assédio institucional viabiliza a adoção dessa política e será, como aqui demonstrado, potencializado pela Reforma



## Administrativa.

Não há dúvidas de que a alternativa é organizar a luta para derrotar a PEC 32 como parte do enfrentamento ao assédio institucional, e da disputa por um outro projeto de sociedade, que passa pela superação da exploração e da opressão de classes.

## REFERÊNCIAS

ADASCALITE, Dragos. MORANO, Clemente Pignatti. *Drivers and effects of labour Market reforms: Evidence from a novel policy compendium*.

2016. Disponível em: <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-016-0071-z>. Acesso em 16 de junho de 2018.

ALTHUSSER, Louis. *Sobre a reprodução*. 2 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

BATISTA, Flávio Roberto. *O conceito de ideologia jurídica em Teoria geral do direito e marxismo: uma crítica a partir da perspectiva da materialidade das ideologias*. Verinotio, v. X, n. 19, p. 91-105, 2014.

\_\_\_\_\_. KLEIN, Letícia Sarmiento. Subsunção do trabalho ao capital e reestruturação produtiva: o papel da Comissão de Fábrica da MBB/SBC na mudança da forma de exploração do trabalho. In MACEDO, Regiane de. \_\_\_\_\_. (Org.). *A luta sindical no século XXI: Um estudo sobre a Comissão de Fábrica da Mercedes-Benz em São Bernardo do Campo*. 1. ed. São Paulo: ESA OAB SP PUBLICAÇÕES, 2021. v. I.

BRANDÃO, Francisco. *Relator negocia mudanças na reforma administrativa*. <https://www.camara.leg.br/noticias/805960-relator-negocia-mudancas-na-reforma-administrativa>. Agência Câmara de Notícias. Setembro, 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2067383](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2067383).

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Vol. III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reforma Administrativa - Veja na coletiva, com o presidente Lira, as principais mudanças - 31/08/21**. Youtube, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iIYwaZTQpYI&t=632s>

CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Assédio moral e sexual: previna-se**. Brasília: CNMP, 2016. 28 p. il. Disponível em: [bit.ly/3jKvwzS](http://bit.ly/3jKvwzS)

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FONACATE - Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. **Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro**. Publicado em 12 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://fonacate.org.br/noticia/artigos/artigo-assedio-institucional-no-setor-publico-brasileiro/>. Acesso em julho de 2021.

IDP - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. **I Jornada de Debates sobre Reforma Administrativa**. Youtube, 09 set. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/FL7YJKmiW-I>.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

..... **O Capital: crítica da economia política**. Livro 1. Volume 1. 35 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

..... **O Capital: crítica da economia política**. Livro 3. Volume 6. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

..... **O 18 de Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

..... **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

NAVES, Márcio Brilharinho. **Marx – Ciência e Revolução**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e Direito: um estudo sobre Pachukanis**. São Paulo: Boitempo, 2008a.

\_\_\_\_\_. **A questão do direito em Marx**. São Paulo: Outras Expressões/Dobra, 2014.

ORIONE, Marcus. **Subsunção Hiper-Real do Trabalho ao Capital e o Estado: a reforma administrativa (PEC 32/2020) proposta por Bolsonaro/Guedes**. Caderno 19. Brasília: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado - Fonacate, 2021.

\_\_\_\_\_. **Dois anos de desgoverno – violência e ideologia**, Site A terra é redonda. São Paulo, 16 mar. 2021a. Disponível in <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-violencia-e-superexploracao/>. Acesso em outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Subsunção hiper-real do trabalho ao capital e novas tecnologias**. In OLIVEIRA, Christiana D'arc Damasceno (Coord. e Org.). **Revolução 5.0 e Novas Tecnologias**. São Paulo: Tirant lo Blanch Brasil, 2021b (Coleção Transformações no Mundo do Trabalho, v. 3), (no prelo).

PACHUKANIS, Evgeni. **A teoria geral do direito e o marxismo**. In \_\_\_\_\_ **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. Coord. Marcus Orione. Trad. Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017. p. 51-224.

\_\_\_\_\_. **O aparato de Estado soviético na luta contra o burocratismo**. In \_\_\_\_\_ **A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)**. Coord. Marcus Orione. Trad. Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017a. p. 303-347.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. CARDOSO JR., José Celso. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil**. Caderno 12. Brasília: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado- Fonacate: 2020.



**PARTE IV** O Assédio Institucional contra  
Organizações e Servidores Públicos

---



# CAPÍTULO 14

---

## ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA SAÚDE: O IMPACTO DA POLÍTICA DE DISSEMINAÇÃO DA COVID-19

Rossana Rocha Reis;  
Deisy Ventura;  
Fernando Aith

### RESUMO:

No final de 2019 a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre os primeiros casos reportados de Covid-19 na cidade de Wuhan, na China. Diante do rápido aumento de casos, da disseminação geográfica combinada à letalidade do vírus, em 30 de janeiro do ano seguinte a OMS declarou que estávamos diante de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

O SUS, que ao longo dos anos vinha sofrendo com o subfinanciamento e com os ataques promovidos no contexto de um pensamento neoliberal hegemônico que apregoava as vantagens de um Estado mínimo, passou a ser percebido por observadores e analistas da área de política e de saúde pública, dentro e fora do país, como uma ferramenta poderosa e indispensável para gestão e superação da pandemia. No entanto, a expectativa de que o Estado brasileiro fosse capaz de responder com competência à enormidade do desafio que se colocava naquele momento teve vida curta. Ainda em março de 2020, o presidente começou a esboçar em público aqueles que seriam elementos centrais da estratégia desenhada pelo governo federal para lidar com a

pandemia, a saber: i) a negação da sua gravidade, ii) a rejeição às medidas não-farmacológicas indispensáveis para contenção do vírus, iii) a propaganda de medicamentos ineficazes, iv) a subordinação das questões de saúde aos imperativos econômicos e v) a manipulação equivocada e imoral da ideia de “imunidade de rebanho”.

Toda essa verborragia veio acompanhada de medidas bastante concretas no plano de iniciativas normativas, vetos presidenciais e atos de governo com o objetivo de promover a circulação do vírus e dessa forma promover a chamada imunidade de rebanho. Os elementos que compuseram a estratégia do governo federal contribuíram sobremaneira para a precarização das condições de trabalho dos profissionais da área da saúde e também para o enfraquecimento de instituições públicas de saúde, que se viram sob ataque do governo federal, justamente quando a pressão da própria pandemia já era uma carga demasiadamente pesada.

Em suma, o SUS enfrentou um dos maiores desafios de sua existência sem a dotação orçamentária necessária para isso, com um governo federal recusando-se a assumir o seu lugar na estrutura tripartite do sistema, e atacando governadores e prefeitos que seguiram as recomendações da ciência para evitar a disseminação do vírus, ou mesmo para diminuir a velocidade da contaminação.



# SUMÁRIO

---

1. INTRODUÇÃO	585
2. A ESTRATÉGIA DE DISSEMINAÇÃO DO COVID-19	588
3. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA ÁREA DA SAÚDE	597
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	604
REFERÊNCIAS	606

## 1. INTRODUÇÃO

No final de 2019 a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre os primeiros casos reportados de Covid-19 na cidade de Wuhan, na China. Diante do rápido aumento de casos, da disseminação geográfica combinada à letalidade do vírus, em 30 de janeiro do ano seguinte a OMS declarou que estávamos diante de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

No Brasil, no dia 03 de fevereiro de 2020 foi declarado estado de emergência em saúde pública de importância nacional e foi criado o Centro de Operações de Emergências em Saúde

Pública como mecanismo de gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional, sob responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Entre outras atribuições, caberia a este Centro de Operações: i) planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a emergência, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro; ii) articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS); e iii) divulgar à população informações relativas à emergência, conforme previsto pelo Plano Nacional de Resposta às Emergências em Saúde Pública do Ministério da Saúde de 2014.<sup>1</sup>

No dia 06 de fevereiro, o presidente sancionou a Lei 13.979<sup>2</sup> que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da pandemia: i) isolamento, quarentena; ii) determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos; iii) estudo ou investigação epidemiológica; iv) exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; v) restrição excepcional e temporária de entrada e saída do país; vi) requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas; e vii) autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Uma semana depois disso, o Ministério da Saúde apresentou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus, que estipulava os seguintes eixos de atuação: vigilância, suporte laboratorial, medidas de controle de infecção, assistência farmacêutica, vigilância sanitária, medidas de saúde em pontos de entrada (portos, aeroportos e passagens de fronteiras), comunicação de risco e gestão.<sup>3</sup> Em 26 de fevereiro

1 De acordo com o Plano: "A atuação coordenada é, portanto, essencial para que ocorra a interação com as diversas organizações governamentais e não governamentais envolvidas na resposta a uma emergência em saúde pública, articulando e organizando o esforço para a minimização de seus efeitos, fortalecendo, assim, a capacidade do SUS para atuação no enfrentamento às emergências em saúde pública". Brasil (2014). Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador.

2 <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>

3 Ministério da Saúde (2020). Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana

tivemos a confirmação do primeiro caso de contaminação no Brasil, no estado de São Paulo.

O SUS, que ao longo dos anos vinha sofrendo com o subfinanciamento e com os ataques promovidos no contexto de um pensamento neoliberal hegemônico que apregoava as vantagens de um Estado mínimo, passou a ser percebido por observadores e analistas da área de política e de saúde pública, dentro e fora do país, como uma ferramenta poderosa e indispensável para gestão e superação da pandemia, uma vez que a importância do Estado na coordenação da resposta à crise sanitária se apresentava como inquestionável naquele momento. Nesse sentido, em março de 2020, em entrevista para a revista Exame, a pesquisadora Deisy Ventura afirmara que: *“ter um sistema de saúde como o SUS, de escala continental, nos torna muito bem posicionados para executar as medidas de emergência, enquanto que um país que tem de sair do zero não é capaz de atender às demandas da situação em tempo”*.<sup>4</sup>

O modelo de organização do SUS, *“que define, harmoniza, integra e organiza as ações desenvolvidas por diversas instituições de direito público e privado existentes no Brasil, como o ministério da saúde, as secretarias estaduais e municipais de saúde, as agências reguladoras, entre outras entidades estatais ou privadas que prestam serviços públicos de saúde”*<sup>5</sup> parecia especialmente adequado às necessidades de um momento no qual era necessário contar ao mesmo tempo com a capilaridade do sistema como estabelecer uma diretriz clara e unificada que desse conta não apenas da gravidade da ameaça à saúde da população, como também fosse capaz de fazer frente à “epidemia de desinformação” que se articulava em torno da distribuição de rumores, notícias falsas e teorias da conspiração.<sup>6</sup>

No entanto, a expectativa de que o Estado brasileiro fosse capaz de responder com competência à enormidade do desafio que

---

pelo novo Coronavírus COVID-19. <https://covid19-evidence.paho.org/handle/20.500.12663/6214>

4 Ruic, Gabriela, “Deisy Ventura, da USP: Brasil está preparado para lidar com coronavírus”. Revista Exame, 13/03/2020. <https://exame.com/brasil/deisy-ventura-da-usp-brasil-esta-preparado-para-lidar-com-coronavirus/>

5 Aith, Fernando (2011). “A emergência do Direito Sanitário como um novo campo do Direito”. In Romero & Delduque. Estudos de Direito Sanitário. A produção normativa em saúde. Brasília. Senado Federal: Sub-Secretaria de edições técnicas).

6 Ver Miskolci, Richard (2021). “Desinformação e saúde pública: notas sobre a pandemia de Covid-19 no Brasil”. Boletim Direitos na Pandemia, n. 14.

se colocava naquele momento teve vida curta. Ainda em março de 2020, o presidente começou a esboçar em público aqueles que seriam elementos centrais da estratégia desenhada pelo governo federal para lidar com a pandemia, a saber: i) a negação da sua gravidade, ii) a rejeição às medidas não-farmacológicas indispensáveis para contenção do vírus, iii) a propaganda de medicamentos ineficazes, iv) a subordinação das questões de saúde aos imperativos econômicos e v) a manipulação equivocada e imoral da ideia de “imunidade de rebanho”.

## 2. A ESTRATÉGIA DE DISSEMINAÇÃO DO COVID-19

Assim, no dia 03 de março o presidente afirmou em entrevista à rádio Tupi que acreditava que *“uma nação como o Brasil só estará livre quando certo número de pessoas for infectado e criar anticorpos”*.<sup>7</sup> Posteriormente, em pronunciamento nacional, sustentou que: *“o sustento das famílias deve ser preservado. Devemos, sim, voltar à normalidade. Algumas poucas autoridades estaduais e municipais devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transportes, o fechamento de comércio e o confinamento em massa”*.<sup>8</sup> Seguindo essa diretriz, em 26 de março, a Secretaria da Comunicação (SECOM) do governo federal lançou a campanha “O Brasil não pode parar”, veiculando a informação de que *“no mundo todo, são raros os casos de vítimas fatais do coronavírus entre jovens e adultos”* e incitando à desobediência das medidas quarentenárias,<sup>9</sup> e no começo de maio de 2020 o Ministério da Educação lançou a campanha “A vida não pode parar” com o objetivo de manter as datas previstas para a realização do ENEM 2020.

Ainda em março de 2020 o Presidente editou a Medida Provisória 926 que alterava a Lei 13.979 para, entre outras ações,

7 Disponível em: <https://twitter.com/rADlotupi/status/1239922470746013696>

8 “Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cadeia de rádio e televisão”, Planalto. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-oplanalto/pronunciamentos/pronunciamentos-do-presidente-da-republica/pronunciamento-emcadeia-de-radio-e-televisao-do-senhor-presidente-da-republica-jair-bolsonaro>

9 “Contra medidas de isolamento, Planalto lança campanha ‘O Brasil não pode parar’”, O Estado de S. Paulo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral>.

auto atribuir-se a competência de dispor sobre os serviços públicos e atividades essenciais por meio de decreto, como tentativa de redistribuição de poderes de polícia sanitária em prol da União. No mesmo dia, editou o Decreto 10.282 para este fim. No dia 24 de março, o STF concedeu liminar assegurando que a MP não afasta a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Essa MP seria convertida na Lei 14.035 (11/08/2020), que atribui explicitamente às autoridades federativas (estados e municípios) a competência de dispor, mediante decreto, sobre serviços públicos e atividades essenciais. Em 08 de abril de 2020, instado por uma medida cautelar requerida pelo Conselho Federal da OAB, que demandava que o governo federal fosse obrigado a cumprir as determinações da OMS, o STF concedeu liminar que reconhecia e assegurava o exercício da competência concorrente dos estados, Distrito Federal e municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Considerava, porém, incabível o pedido de que o Judiciário substituísse o juízo discricionário do Executivo e determinasse ao Presidente a realização de medidas administrativas específicas, embora atos e omissões fossem passíveis de controle jurisdicional, especialmente quanto ao respeito e à efetividade aos direitos fundamentais.

Diante das decisões do STF, o presidente passou a difundir a teoria de que o órgão retirou do governo federal os meios para executar uma política de combate à pandemia e, portanto, a responsabilidade pela gestão da crise. Paralelamente, em 23 de março de 2020, a Resolução 354 da ANVISA retirou a exigência de receita médica especial para pacientes que recebessem

medicamentos à base de cloroquina e hidroxicloroquina por meio de programas governamentais,<sup>10</sup> enquanto o presidente passou a incluir a recomendação do uso desses remédios no “tratamento da covid 19” nas suas *lives* semanais e em outros pronunciamentos.

Em 16 de abril de 2020, o então ministro da Saúde Henrique Mandetta foi exonerado em função de sua discordância em torno da estratégia traçada pelo governo federal, e em particular em função da sua recusa em avalizar o uso precoce da hidroxicloroquina como meio de combate à doença. No dia 22 de abril em reunião ministerial, o presidente recomendou aos ministros: *“alertar a quem de direito, ao respectivo ministério, pode botar Covid-19, mas bota também tinha fibrose, montão de coisa, eu não entendo desse negócio, não. Tinha um montão de coisa lá, para exatamente não levar o medo à população. Porque a gente olha, morreu um sargento do Exército, por exemplo. A princípio é um cara que está bem de saúde, né? Um policial federal, né? Seja lá o que for, e isso daí não pode acontecer. Então a gente pede esse cuidado com os colegas, tá? A quem de direito, ao respectivo ministério, que tem alguém encarregado disso, né? Pra tomar esse devido cuidado pra não levar mais medo ainda pra população”*.<sup>11</sup>

Nos meses seguintes, as autoridades federais, e o presidente em particular, continuaram seguindo à risca os elementos da estratégia do governo. Incitando a exposição, a desobediência de medidas quarentenárias, promovendo o chamado “tratamento precoce”, minimizando o número de mortos e as sequelas da doença, atacando os críticos da resposta federal, a imprensa, o Supremo Tribunal Federal e os governadores. Toda essa verbosidade veio acompanhada de medidas bastante concretas no plano de iniciativas normativas, vetos presidenciais e atos de governo com o objetivo de promover a circulação do vírus e dessa

10 <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33868/3233591/72+-+RDC+N%C2%BA+354-2020+-+DOU.pdf/110d926c-07bb-4295-b108-839c3be5dc53>

11 “Teich diz em reunião que ‘medo’ do coronavírus ‘vai impedir’ que economia seja tratada como prioridade”, G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/teich-diz-em-reuniao-que-medo-do-coronavirus-vai-impedir-que-economia-seja-tratada-como-prioridade.ghtml>

forma promover a chamada imunidade de rebanho.<sup>12</sup>

Com a saída de Henrique Mandetta o governo passou a dificultar o acesso da população à informação – as coletivas diárias do Ministério da Saúde foram canceladas. O novo ministro da saúde, o médico Nelson Teich, passou menos de um mês no cargo. Durante sua gestão, o ministro foi informado pela imprensa que o Presidente da República havia ampliado, por decreto, a lista do que seriam considerados serviços essenciais que deveriam ficar abertos mesmo durante a vigência de períodos de *lockdown*. A lista passou a incluir salões de beleza, barbearia e academias de ginástica. Além disso, a pressão pela recomendação da cloroquina continuou forte, e segundo o próprio ministro Teich, foi a principal razão que levou ao seu pedido de demissão no dia 15 de maio.

Em seu lugar assumiu interinamente o secretário-executivo, general Eduardo Pazuello, militar sem formação ou experiência na área da saúde. Posteriormente, o general reconheceu, em uma solenidade oficial, que, antes de assumir o cargo, “nem sabia o que era o SUS”.<sup>13</sup> O ministro levou 25 oficiais militares para postos-chaves do Ministério, sendo que muito poucos entre eles tinham familiaridade com questões de saúde.<sup>14</sup> Em pouco tempo, o governo federal deixou de publicar informações atualizadas sobre o número de infectados e de mortos. Essa decisão só foi revertida com decisão do STF determinando a volta da divulgação. Ao longo da pandemia, o governo invocou mais de uma vez a classificação de sigilo para impedir acesso a informações sobre a agenda do Planalto e a compra de insumos, como a vacina Covaxin, e a viagem para compra do spray nasal de Israel.

Através da Portaria Interministerial 9, do Ministério da Justiça

<sup>12</sup> As ações do governo federal visando a disseminação do vírus foram amplamente documentados no relatório A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19. Cepedisa. 28/05/2021.

<sup>13</sup> “Pazuello diz que, antes de cargo no governo, não sabia o que era o sus”, CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/10/07/pazuello-diz-que-antes-de-cargo-no-governo-nao-sabia-o-que-era-o-sus>

<sup>14</sup> [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/06/05/interna\\_politica,1154152/ministerio-da-saude-chega-a-25-militares-nomeados.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/06/05/interna_politica,1154152/ministerio-da-saude-chega-a-25-militares-nomeados.shtml)

e Segurança Pública, revogou-se a Portaria Interministerial 5, editada em março pelos então Ministros da Justiça Sergio Moro e da Saúde Luiz Henrique Mandetta, que dispunha sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da Covid-19, entre elas o isolamento e a quarentena, e a responsabilidade pelo seu descumprimento, sob a justificativa de que *“deve ser assegurado, às pessoas afetadas em razão da aplicação das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, em conformidade ao que preconiza o Artigo 3 do RSI”*.

Em 02 de julho de 2020, em mais uma ofensiva contra as medidas necessárias para combater o vírus, o Presidente vetou 25 dispositivos da Lei 14.019, que instituía a obrigatoriedade do uso de máscaras em estabelecimentos comerciais e industriais, templos religiosos, escolas e demais locais fechados em que houvesse reunião de pessoas, sob a justificativa de que os dispositivos incorreriam em possível “violação de domicílio”. Também vetou a imposição de multa pelos entes federados nos casos de descumprimento da obrigação de uso de máscaras e de estabelecimentos autorizados a funcionar durante a pandemia da Covid-19 que deixassem de disponibilizar álcool 70% em locais próximos a entradas, elevadores e escadas rolantes. Em 19 de agosto, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial, mantendo os dispositivos. Algum tempo depois, o Presidente publicou despacho no Diário Oficial da União (DOU) que modificava a Mensagem 374 para fazer novos vetos à Lei 14.019, já promulgada e publicada, apesar da expiração do prazo de quinze dias úteis para exercício do direito de veto em 02/07. Os novos vetos desobrigavam os estabelecimentos em funcionamento durante a pandemia de fornecer, gratuitamente a funcionários e colaboradores, máscaras de proteção individual (ainda que de fabricação artesanal, sem prejuízo de outros EPIs estabelecidos pelas normas de segurança e saúde do trabalho), e também cancelaram a obrigação de afixar cartazes informativos sobre



a forma correta do uso de máscaras e o número máximo de pessoas permitidas dentro do estabelecimento. Vetaram ainda a obrigatoriedade de uso de máscaras de proteção individual nos estabelecimentos prisionais e nos estabelecimentos de cumprimento de medidas socioeducativas.

Em 03 de agosto de 2020, o STF concedeu liminar restabelecendo a vigência dos dispositivos vetados, entendendo que o “exercício renovado” do poder de veto não está conforme à Constituição; que veto, após manifestado, é insuscetível de retratação; e que “a inusitada situação dos autos” gera forte insegurança jurídica, dificultando “identificação de qual é o direito vigente”. Considera também que o dever de afixar cartazes informativos sobre o uso correto de máscaras e o número máximo de pessoas permitidas dentro dos estabelecimentos fechados garante o direito à informação e que a obrigatoriedade legislativa de uso de equipamentos de proteção em presídios e estabelecimentos socioeducativos é de extrema relevância, diante da precariedade estrutural das políticas de saúde nesses sistemas, dado que a letalidade da doença nos presídios e nos estabelecimentos socioeducativos atinge não só os detentos mas os seus trabalhadores.

Em 07 de julho de 2020, através da Mensagem 378, o Presidente vetou catorze dispositivos da Lei 14.021, que determinava medidas de proteção para comunidades indígenas durante a pandemia de Covid-19, entre eles: i) o acesso com urgência a seis serviços gratuitos e periódicos (água potável, materiais de higiene e limpeza, leitos hospitalares e de UTI, ventiladores e máquinas de oxigenação sanguínea, materiais informativos sobre a Covid-19 e internet nas aldeias); ii) a obrigação da União de distribuir alimentos durante a pandemia, na forma de cestas básicas, sementes e ferramentas agrícolas; iii) a extensão a quilombolas, pescadores artesanais e demais povos tradicionais das medidas previstas no plano emergencial; iv) a dotação orçamentária emergencial específica para garantir a saúde indígena; e v) a criação de um mecanismo de financiamento específico para

governos estaduais e prefeituras. Em 19/08/20, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial, mantendo os dispositivos na lei. O tratamento dispensado pelo governo federal à saúde dos povos indígenas durante a pandemia de Covi-19 tem sido tão insuficiente e inadequado, que em dezembro de 2020 a procuradoria do Tribunal Penal Internacional aceitou avaliar uma denúncia contra o governo brasileiro por *genocídio*.

Em termos do desenvolvimento e distribuição da vacina para combater o vírus covid-19, o governo federal celebrou parceria com a farmacêutica AstraZeneca e Universidade de Oxford para pesquisa e produção da vacina em meados de 2020. Paralelamente, no estado de São Paulo, o Instituto Butantã estabeleceu acordo para pesquisa e produção com a farmacêutica chinesa Cinovac (Coronovac). Enquanto isso, a farmacêutica Pfizer, que também estava trabalhando no desenvolvimento de uma vacina, tentou sem sucesso, ao longo de todo ano de 2020, negociar a sua vacina com o governo brasileiro. Em 15 de julho, a OMS anunciou o interesse de 150 países na *Covax Facility*, um mecanismo para promover acesso rápido, justo e equitativo às vacinas contra a covid-19 em todo o mundo.

Enquanto a vacina era desenvolvida, e mesmo depois que a vacinação foi iniciada, o presidente da República, que até hoje não se vacinou e que afirma não pretender vacinar-se, veio a público em mais de uma ocasião colocar em questão a segurança e a eficácia das vacinas. Em outubro de 2020 desautorizou a compra de 46 milhões de doses da Coronovac que já havia sido anunciada pelo general Pazuello e postou justificativa no Twitter: *“A vacina chinesa de João Doria: para o meu governo, qualquer vacina, antes de ser disponibilizada à população, deverá ser comprovada cientificamente pelo ministério da saúde e certificada pela Anvisa. O povo brasileiro não será cobaia de ninguém. Não se justifica um bilionário aporte financeiro num medicamento que sequer ultrapassou sua fase de testagem. Diante do exposto, minha decisão é a de não adquirir a referida vacina”*, declarou.

O Ministério da Saúde não apenas voltou atrás na decisão

sobre a vacina, como passou a recomendar o tratamento precoce e/ou preventivo do Covid-19. Nas palavras do próprio ministro em uma *live* ao lado do presidente: “É simples assim: um manda e o outro obedece”.<sup>15</sup> O ministro Pazuello, aliás, se tornou um participante assíduo das transmissões do presidente nas quais ele recomendava remédios e criticava governadores que investiam em distanciamento social.

O Ministério da Saúde esperou até o último minuto para aderir ao Consórcio *Covax Facility*, no final de setembro, e mesmo assim, adquiriu a menor quota possível de vacinas. A demora em adquirir vacinas que estavam disponíveis, sobretudo a vacina da Pfizer e a Coronovac, somadas às dificuldades do governo em operacionalizar o início da campanha de vacinação no país, pode ter sido responsável por 95 mil mortes desde dezembro de 2020.

O “Plano nacional de operacionalização da vacinação” foi apresentado somente depois de decisão cautelar do STF em 17 de dezembro de 2021, na qual assegura que estados, Distrito Federal e municípios: i) no caso de descumprimento do plano da União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela ANVISA, ou ii) se essa agência governamental não expedir a autorização competente no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por, pelo menos, uma das autoridades sanitárias estrangeiras, ou quaisquer outras que vierem a ser aprovadas em caráter emergencial.

O ministro Eduardo Pazuello deixou o comando da Pasta da Saúde em março de 2021, enfraquecido pela repercussão da tragédia de Manaus, na qual *“a falta de ações coordenadas e planejadas dos governos federal, estaduais e municipais para a superação da crise, em meio ao aumento abrupto e consistente das hospitalizações, conduziu o sistema de saúde ao completo colapso. Sem o devido*

15 “Um manda, outro obedece”, diz Pazuello após Bolsonaro desautorizar compra de vacina chinesa”, Estado de Minas. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/10/22/interna\\_politica,1197171/pazuello-sobrebolsonaro-e-coronovac-um-manda-outro-obedece.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/10/22/interna_politica,1197171/pazuello-sobrebolsonaro-e-coronovac-um-manda-outro-obedece.shtml)

*monitoramento da quantidade oxigênio medicinal que já vinha sendo consumida pelos pacientes internados e sem uma estimativa confiável do volume que seria necessário para suprir o aumento da demanda ocasionado pelos crescentes casos de covid-19, o sistema de saúde local viu-se desabastecido, mesmo tendo sido alertado sobre a escalada do consumo de oxigênio. O resultado dessa inação e falta de planejamento foram dezenas de mortes por asfixia de pessoas internadas por covid-19”*<sup>16</sup>. Em seu lugar assume o médico Marcelo Queiroga que desde então mantém intacta a estratégia do governo federal.

No mês seguinte, no dia 08 de abril, o STF determinou a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid no Senado brasileiro. No âmbito da CPI se torna claro que o governo federal, ao longo de 2020 e 2021 foi assessorado em suas decisões sobre as medidas necessárias para combater a crise por uma equipe de médicos, políticos e empresários, que não faziam parte do quadro de funcionários do governo, nem tampouco eram oficialmente ligados a ele. Ainda durante a gestão de Henrique Mandetta, o presidente da Anvisa, Antonio Barra Torres foi pressionado a alterar a bula da cloroquina para incluir o combate a covid-19 em uma reunião onde estiveram presentes o presidente, políticos, e médicos não ligados à estrutura do Ministério da Saúde.<sup>17</sup> A CPI revelou também que até maio de 2021 o Ministério da Saúde jamais havia solicitado à Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) que avaliasse o uso da cloroquina contra o Covid-19, e mais do que isso, que o ministro Queiroga pressionou pela retirada de pauta dos itens que compunham o chamado kit-Covid na reunião de maio de 2021.<sup>18</sup>

---

16 Senado Federal. (2021). Relatório Final da CPI da Pandemia. Página 26.

17 Senado Federal. (2021). Relatório Final da CPI da Pandemia. Página 36.

18 Senado Federal (2021). Relatório Final da CPI da Pandemia. Página 68.

### 3. ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA ÁREA DA SAÚDE

Os elementos que compuseram a estratégia do governo federal contribuíram sobremaneira para a precarização das condições de trabalho dos profissionais da área da saúde e também para o enfraquecimento de instituições públicas de saúde, que se viram sob ataque do governo federal, justamente quando a pressão da própria pandemia já era uma carga demasiadamente pesada.

Em primeiro lugar porque o incitamento à contaminação, a ausência de campanhas de esclarecimento, que falassem da importância das medidas de higiene, do uso da máscara, do distanciamento social, somadas ao atraso e à falta de organização na distribuição de auxílio financeiro que ajudariam os brasileiros mais pobres a passar pela crise sanitária, expuseram os profissionais da saúde brasileiros a um risco maior do que o necessário, o que produziu resultados aterradores ainda no início da pandemia. Para se ter uma ideia, um estudo do Conselho Internacional de Enfermagem em 60 países do mundo revelou em maio de 2020, que o Brasil naquele momento era o país no qual mais morreram profissionais de enfermagem em todo mundo.<sup>19</sup>

Somente no dia 08 de julho de 2020, uma lei de iniciativa parlamentar, a Lei 14.023, tornou obrigatório ao poder público e empregadores ou contratantes, o fornecimento gratuito de EPIs recomendados pela Anvisa aos “profissionais essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública” que estiverem em atividade e em contato direto “com portadores ou possíveis portadores do novo coronavírus”. Os mesmos profissionais passaram então a ter prioridade para fazer testes de diagnóstico. A lei abrangeu médicos; enfermeiros; fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos e profissionais envolvidos nos processos de habilitação e reabilitação; psicólogos; assistentes sociais; policiais

<sup>19</sup> Cofen, 28/05/2020. “Brasil é o país com mais mortes de enfermeiros por covid-19 no mundo”. [http://www.cofen.gov.br/brasil-e-o-pais-com-mais-mortes-de-enfermeiros-por-covid-19-no-mundo-dizem-entidades\\_80181.html](http://www.cofen.gov.br/brasil-e-o-pais-com-mais-mortes-de-enfermeiros-por-covid-19-no-mundo-dizem-entidades_80181.html)

federais, civis, militares, penais, rodoviários e ferroviários e membros das Forças Armadas; agentes socioeducativos, agentes de segurança de trânsito e agentes de segurança privada; brigadistas e bombeiros civis e militares; vigilantes que trabalham em unidades públicas e privadas de saúde; assistentes administrativos que atuam no cadastro de pacientes em unidades de saúde; agentes de fiscalização; agentes comunitários de saúde; agentes de combate às endemias; técnicos e auxiliares de enfermagem; técnicos, tecnólogos e auxiliares em radiologia e operadores de aparelhos de tomografia computadorizada e de ressonância nuclear magnética; maqueiros, maqueiros de ambulância e padioleiros; cuidadores e atendentes de pessoas com deficiência, de pessoas idosas ou de pessoas com doenças raras; biólogos, biomédicos e técnicos em análises clínicas; médicos-veterinários; coveiros, atendentes funerários, motoristas funerários, auxiliares funerários e demais trabalhadores de serviços funerários e de autópsias; profissionais de limpeza; profissionais que trabalham na cadeia de produção de alimentos e bebidas, incluídos os insumos; farmacêuticos, bioquímicos e técnicos em farmácia; cirurgiões-dentistas, técnicos em saúde bucal e auxiliares em saúde bucal; aeronautas, aeroviários e controladores de voo; motoristas de ambulância; guardas municipais; profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social; servidores públicos que trabalham na área da saúde, inclusive em funções administrativas; e outros profissionais que trabalhem ou sejam convocados a trabalhar nas unidades de saúde durante o período de isolamento social ou que tenham contato com pessoas ou com materiais que ofereçam risco de contaminação pelo novo coronavírus. Entre os profissionais cuja função essencial é reconhecida por esta lei, chama a atenção a presença dos agentes comunitários de saúde. Em agosto de 2020, o Brasil contava com mais de 286 mil deles, integrados ao programa nacional de atenção básica à saúde

que é uma estrutura altamente capilarizada que atende cerca de 75% da população, em especial cidadãos que não possuem planos de saúde privados e vêm sendo mais impactos pela pandemia.

Segundo a docente e pesquisadora Gabriela Lotta, embora os agentes comunitários de saúde atuem junto ao poder municipal, toda a determinação sobre recursos e funcionalidades ligadas a eles pertencem à esfera federal:

*“Existe uma desigualdade enorme entre os municípios brasileiros e aqueles que não têm recursos para decidir sozinhos que estratégias devem executar ficam de mãos atadas. Pois o plano é nacional e parte relevante do repasse de recursos para os agentes comunitários é federal também. Cabe ao município executar. Claro que, se uma cidade tiver recursos, ela pode usá-los, mas as normativas principais são do governo federal. (...) Como não houve um plano nacional e eles nem sequer eram considerados profissionais de saúde, apenas 9% receberam treinamento para controle de infecções e EPIs. Os sindicatos estimam cerca de 100 agentes mortos por COVID-19. Mas é possível que esse número seja, pelo menos, três vezes maior. (...) Embora a lei contribua muito, não necessariamente vai virar uma política melhor. O município sozinho, mesmo com a lei aprovada, não tem como priorizar os agentes comunitários no combate à pandemia sem a definição de um plano estratégico e a destinação de recursos. (...) Eles já têm um trabalho de educação em saúde, são moradores das comunidades onde atuam e têm certa legitimidade com a população. Portanto, levar informação sobre medidas de higiene, uso de máscara e como fazer o isolamento teria, inclusive, efeito no combate às fake news. Alguns poucos municípios usaram carros de som com agentes comunitários informando a população sobre a necessidade desses cuidados. (...) Parte do trabalho deles já era entrar em contato com a população para monitorar a necessidade de atendimento de saúde. Alguns pouquíssimos municípios brasileiros e os vários países que tiveram rastreamento [de*

*contatos de pessoas infectadas] o fizeram por meio de agentes comunitários de saúde”.*<sup>20</sup>

Em 03 de agosto de 2020, por meio da Mensagem 431, o Presidente vetou integralmente o Projeto de Lei 1.826, que dispunha sobre compensação financeira a ser paga pela União aos profissionais e trabalhadores de saúde que, durante o período de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da disseminação do novo coronavírus, por terem trabalhado no atendimento direto a pacientes acometidos pela Covid-19 ou realizado visitas domiciliares em determinado período de tempo, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias, tivessem se tornado permanentemente incapacitados para o trabalho, ou ao cônjuge ou companheiro, aos dependentes e aos herdeiros necessários, em caso de óbito. O veto presidencial foi rejeitado pelo Congresso Nacional em 26 de março de 2021.

Na mesma linha, o Presidente vetou o dispositivo da Lei Complementar 173 que excluía da suspensão de reajustes salariais e de contagem de tempo de serviço até o final de 2021 (exigida pelo governo federal em contrapartida à concessão de socorro financeiro de R\$ 125 bilhões aos estados e municípios em razão da pandemia) os servidores públicos civis e militares diretamente envolvidos no combate à pandemia, inclusive servidores das carreiras periciais, agentes socioeducativos; profissionais de limpeza urbana, de serviços funerários e de assistência social; trabalhadores da educação pública e profissionais de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Embora o Senado tenha rejeitado o veto em 19 de agosto de 2020, a Câmara dos Deputados o manteve no dia seguinte.

Em suma, o SUS enfrentou um dos maiores desafios de sua existência sem a dotação orçamentária necessária para isso, com um governo federal recusando-se a assumir o seu lugar

20 Lotta, Gabriela (07/08/2020). “Agentes comunitários de saúde poderiam ter papel central no enfrentamento da pandemia”. Agência FAPESP. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/agentes-comunitarios-de-saudepoderiam-ter-papel-central-no-enfrentamento-da-pandemia-diz-pesquisadora/33823/>



na estrutura tripartite do sistema, e atacando governadores e prefeitos que seguiram as recomendações da ciência para evitar a disseminação do vírus, ou mesmo para diminuir a velocidade da contaminação. O mais recente ministro da Saúde do governo federal, Marcelo Queiroga, chegou mesmo a afirmar em audiência pública na Câmara dos Deputados, que o SUS foi responsável pela crise da saúde em 2020.<sup>21</sup>

Até mesmo programas historicamente bem-sucedidos na área de saúde, como o Plano Nacional de Imunização, foram colocados em risco diante da atitude anticientífica do governo, entronizada pelo próprio presidente da República, e de acordo com as investigações conduzidas pela CPI da Covid, também em função de interesses escusos associados à compra de vacinas. Em 12 de agosto de 2020, analisando o perfil de gastos do governo federal no combate a pandemia, o TCU verificou que, dos R\$ 286,5 bilhões já pagos até o fim de julho de 2020, apenas R\$22,06 bilhões (7,67%) referem-se diretamente ao combate da doença.

Em 26 de outubro de 2020 o presidente chegou a editar uma medida provisória, a MP 10.530, pela qual *“Fica qualificada, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, a política de fomento ao setor de atenção primária à saúde, para fins de elaboração de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada para a construção, a modernização e a operação de Unidades Básicas de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*. Tais estudos teriam a finalidade inicial de estruturação de projetos pilotos, cuja seleção será estabelecida em ato da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia. A MP levava apenas a assinatura do Presidente e do Ministro da Economia, Paulo Guedes. Dois dias depois, uma nota conjunta do Ministério da Economia e do Ministério da Saúde declara que a MP teria sido feita a pedido do Ministério da Saúde e que *“a avaliação conjunta é que é preciso incentivar a participação da iniciativa privada no sistema*

21 Folha de S. Paulo. 26/05/2021. “Queiroga atribui culpa pelo agravamento da pandemia a problemas no SUS” <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/05/26/queiroga-atribui-culpa-pelo-agravamento-da-pandemia-a-problemas-no-sus.htm>

*para elevar a qualidade do serviço prestado ao cidadão, racionalizar custos, introduzir mecanismos de remuneração por desempenho, novos critérios de escala e redes integradas de atenção à saúde em um novo modelo de atendimento*". Interpretada como ameaça ao SUS e alvo de repúdio de entidades e da opinião pública, a norma foi revogada pelo Decreto 10.533 nesse mesmo dia. No dia seguinte, em conversa com apoiadores, o Presidente afirmou: "O pessoal falou que era privatizar, eu revoguei o decreto. Deixa. Quando tiver o entendimento do que a gente de verdade quer fazer talvez eu reedite o decreto. Enquanto isso vamos ter mais de 4 mil unidades abandonadas jogadas no lixo sem atender uma pessoa sequer (...). Não existe privatização do SUS. Fizemos o ano passado no tocante a creches. As UBSs e UPAs são mais de 4 mil que estão inacabadas. E não tem dinheiro. Em vez de deixar deteriorar, gostaríamos de oferecer à iniciativa privada. Qualquer atendimento ali feito pela iniciativa privada seria ressarcido pela União".<sup>22</sup>

Desde o início da pandemia a autoridade dos ocupantes da estrutura federal da Saúde foi solapada pela existência de um grupo de influência formado por médicos, empresários e políticos que atuaram diretamente junto à Presidência na implementação da estratégia de disseminação do Covid-19. Dois titulares do Ministério da Saúde deixaram o governo porque, nas palavras do próprio presidente, ele não conseguiu obrigá-los "a recomendar o tratamento precoce". Entre abril de 2020 e março de 2021 esse problema foi resolvido através da nomeação de um general que declarou que antes da sua posse não sabia o que era o SUS, e que sintetizou seu modelo de gestão na frase: "É simples assim – um manda o outro obedece" e que levou para postos-chaves do Ministério da Saúde um grupo de oficiais militares que, como já mencionamos, tinham nenhuma ou pouca aderência com a área da Saúde.

Durante a gestão de Pazuello, o Ministério da Saúde passou a recomendar um coquetel de medicamentos inócuos e

22 Exame (29/10/2020). "Bolsonaro diz que pode reeditar decreto sobre privatização de UBS". <https://exame.com/brasil/bolsonaro-diz-que-pode-reeditar-decreto-sobre-privatizacao-de-ubs/>.

potencialmente perigosos para o tratamento precoce/preventivo do Covid-19 e gastou milhões na compra desses remédios. Os trabalhadores da área de saúde, e os médicos em particular, foram pressionados pela estrutura do Estado, e por pacientes vulneráveis à campanha de desinformação do presidente a receitarem os medicamentos do kit covid.

A agressão aos profissionais de Saúde a partir das ações do governo federal teve requintes de crueldade. O Presidente chegou ao ponto de incitar a invasão de hospitais de campanha em transmissão ao vivo no Facebook:

*“Pode ser que eu esteja equivocado, mas, na totalidade ou em grande parte, ninguém perdeu a vida por falta de respirador ou leito de UTI. Pode ser que tenha acontecido um caso ou outro. Seria bom você, na ponta da linha, tem um hospital de campanha aí perto de você, um hospital público, arranja uma maneira de entrar e filmar. Muita gente tá fazendo isso, mas mais gente tem que fazer para mostrar se os leitos estão ocupados ou não, se os gastos são compatíveis ou não”.*<sup>23</sup>

Ao mesmo tempo em que utilizava suas redes para promover a propaganda contra a saúde pública, procurou restringir a expressão dos funcionários do Ministério da Saúde. Em 16 de junho, a Comissão de Ética do Ministério da Saúde teria enviado e-mail interno aos servidores da pasta a respeito do uso de redes sociais, envolvendo postagens dos funcionários públicos e comentários feitos por eles em perfis de outras pessoas: “A função pública ‘se integra na vida particular de cada servidor público’ e, por isso, ‘os fatos e atos verificados na conduta do dia a dia em sua vida privada poderão crescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional’.”<sup>24</sup> No dia seguinte, veio à tona que servidores lotados no gabinete do então ministro interino, Eduardo Pazuello, teriam

23 “Bolsonaro incentiva invasão de hospitais para filmar leitos”, Terra. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/coronavirus/bolsonaro-incentiva-invasao-de-hospitais-parafilmar-leitos,d6d91d6b5d4ede0c0afeaa23f1b5d16fuukb4x1w.html>

24 “Militares do Ministério da Saúde advertem servidores sobre posts nas redes”, Metrôpoles. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/militares-do-ministerio-da-saude-advertenservidores-sobre-posts-nas-redes>

sido obrigados a assinar um termo de sigilo sob a ameaça de serem enquadrados na Lei de Segurança Nacional sob a justificativa de que, no âmbito da situação de emergência na saúde, a divulgação de imagens e informações poderiam comprometer a soberania, integridade e democracia.

O mais recente episódio da triste cruzada do Presidente da República contra os funcionários da área da Saúde foram as ameaças e a incitação de seus seguidores contra os funcionários da Anvisa que atestaram a segurança da vacinação contra o Covid-19 em crianças a partir de 5 anos no dia 16 de dezembro de 2021. No mesmo dia o presidente, em sua *live* semanal afirmou: *"Queremos divulgar o nome dessas pessoas para que todo mundo tome conhecimento de quem são essas pessoas e, obviamente, forme o seu juízo"*.<sup>25</sup> A campanha de difamação contra a ANVISA e seus funcionários segue em curso, e por conta disso seus diretores têm recebido ameaças de morte e intimidações.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo diante do aumento vertiginoso do número de mortos, das críticas da Organização Mundial da Saúde, de apelos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, das Nações Unidas, de instituições científicas e do setor de Saúde, e do fato que o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal tenham apontado inúmeras vezes a inconformidade à ordem jurídica brasileira de condutas e de omissões conscientes e voluntárias de gestores federais, as autoridades federais brasileiras persistiram e persistem em sua estratégia – negar a importância da pandemia, negar a importância das medidas não-farmacológicas de prevenção, promover medicamentos inócuos e colocar em dúvida a eficácia e a segurança das vacinas.

25 Gazeta do Povo (17/12/2021). "Bolsonaro diz que vai divulgar os nomes de quem aprovou vacinas para crianças na Anvisa". <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/bolsonaro-diz-que-vai-divulgar-os-nomes-de-quem-aprovou-vacinas-para-criancas-na-anvisa/>

Da perspectiva jurídica, as ações do governo federal têm engendrado denúncias nas cortes domésticas e internacionais. Atualmente, a Procuradoria Geral da República já recebeu denúncias da Comissão Parlamentar de Inquérito, do Conselho Nacional de Saúde, e do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Organização dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras tantas. No entanto, nenhum processo foi instaurado envolvendo o presidente ou seus ministros, e talvez justamente por isso, o governo brasileiro também tenha sido denunciado quatro vezes no Tribunal Penal Internacional (TPI) por crimes na condução da pandemia.<sup>26</sup>

Do ponto de vista das instituições envolvidas no cuidado e na atenção à saúde pública como o SUS, a Anvisa, a Fiocruz, o *assédio institucional* levado a cabo pelo governo federal colocou em risco os trabalhadores da área, pela demora em iniciar a vacinação, pela demora e insuficiência na disponibilização de equipamentos de proteção e segurança, pela campanha contra as medidas não-farmacológicas necessárias para impedir o alastramento da pandemia. Na mesma linha, a desqualificação da ciência e das instituições públicas ajudou a criar um ambiente de trabalho hostil em um dos momentos mais críticos da história da saúde pública no Brasil. Postos-chaves do Ministério da Saúde passaram a ser ocupados por militares sem experiência na área, a Fiocruz foi pressionada a fazer recomendações para o uso de remédios ineficazes contra a covid-19,<sup>27</sup> a Anvisa e seus funcionários foram pressionados a adotar as posições do presidente da República e francamente atacados quando suas decisões desagradaram ao governo federal.<sup>28</sup> O SUS padeceu do que Lenir Santos definiu como ausência de governança político-institucional. Em suas próprias palavras:

---

26 A denúncia feita pela Comissão Arns e pelo Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos encontra-se neste momento em análise preliminar pela procuradoria do Tribunal.

27 Satriano, Nicolás. Ministério da Saúde pede à Fiocruz que divulgue cloroquina como tratamento precoce de Covid-19. G1, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/07/16/ministerio-dasaude-pede-a-fiocruz-que-divulgue-cloroquina-como-tratamento-precoce-de-covid-19.ghtml>.

28 Lopes, Juliana. "Bolsonaro volta a atacar vacinação infantil e a Anvisa". CNN. 06/01/2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-volta-a-atacar-vacinacao-infantil-e-anvisa/>

*“Essa foi a mais contundente fragilidade evidenciada pela pandemia e que ensejou não só a judicialização para definir competências federativas constitucionais, mas permitiu ainda, de modo grave, a proliferação de recomendações federais de medicamentos sem evidência científica e uma escalada de percalços no tocante às medidas de prevenção coletiva da contaminação, o que sangrou a unicidade conceitual do SUS”.*<sup>29</sup>

Mesmo diante desse quadro, e dos ataques promovidos pelo próprio governo federal, a pandemia deixou mais claro do que nunca a centralidade e a importância das instituições de saúde pública, e do SUS em particular, para lidar com situações como a que enfrentamos. Parece haver consenso entre os observadores de que o desempenho do Brasil em relação à pandemia seria ainda mais catastrófico se não fosse a existência e a resiliência do SUS.

O desafio agora é transformar esse consenso em iniciativas políticas e institucionais para fortalecer o sistema de saúde como um todo, discutindo a questão do financiamento, as estruturas de governança, a estrutura de incorporação de tecnologias e medicamentos e também a condições de trabalho dos servidores da área, de modo que o Estado brasileiro esteja preparado para enfrentar os desafios de saúde que ainda virão pela frente.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. A emergência do Direito Sanitário como um novo campo do Direito. *Estudos de Direito Sanitário: A produção normativa em Saúde*. Brasília: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19, 2020.

<sup>29</sup> Santos, Lenir. “Gestão e governança do SUS: o que a pandemia evidenciou”. In Domingueira da Saúde n. 45. Dezembro de 2021. <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-45-dezembro-2021>

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde  
Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do  
Trabalhador, 2014.

FEDERAL, Senado. Relatório Final da CPI da Pandemia, 2021.

MISKOLCI, Richard. Desinformação e saúde pública: notas sobre a  
pandemia de Covid-19 no Brasil”. **Boletim Direitos na Pandemia**, n. 14,  
2021.





# CAPÍTULO 15

---

## “SEM NORTE” E “DESTRUÍDA POR DENTRO”: A CAPES RUMO AO “ESTADO ZERO”

Monique Florencio de Aguiar

### RESUMO:

Cada instituição governamental tem a sua história e as suas particularidades, o que nos leva a repetir a consagrada ideia do Estado como um ente não monolítico. Contudo, é possível sentir na atual estrutura estatal brasileira a influência de um modelo governamental de escopo internacional que vem sendo alvo de críticas por parte de certos líderes políticos e intelectuais devido às destruições que gera. Refiro-me aqui ao *neoliberalismo autoritário*, expressão usada para designar uma forma de governar que se alastrou por diversos países, a partir dos Estados Unidos, após a crise econômica mundial de 2008.

Este texto expressa as ideias e as vivências de meus colaboradores de pesquisa em sintonia com os processos sociais e históricos que perpassam o Estado brasileiro. Realizando esta articulação, o objeto que considerei mais pertinente eleger foi a reengenharia do Estado baseada no modelo neoliberal de viés autoritário. Aponto para a *destruição*, o *desmonte* e o *esvaziamento*, seguindo as categorias empregadas por meus interlocutores, mas pretendi ir um pouco além ao indicar uma espécie de *Estado centauro* que, a depender dos segmentos com os quais interage, exhibe diferentes faces. Desse modo, os representantes do Estado, associados aos integrantes do mercado, redirecionariam as políticas, diminuindo a assistência às partes da sociedade que não integram a elite político-econômica. Neste cenário, a ideia de justiça social é desprezada, por meio de narrativas que compõem

o ideário neoliberal e conservador, e a desigualdade social é aprofundada.

O discurso neoliberal impregna as instituições, que seguem um modelo internacional adaptando-o às condições nacionais. Por isso, pretendi abordar a temática do neoliberalismo autoritário mediante a análise de sua racionalidade em uma instituição estatal, na Capes. Relativo a este ambiente, elegi o seguinte problema de pesquisa: quais os principais sustentáculos do processo de reorientação política na Capes e que marcas têm produzido em sua dinâmica? Entre as marcas produzidas na dinâmica da instituição por parte dos dirigentes estão: o esvaziamento da missão institucional, a desorganização interna e o insulamento de suas práticas impopulares.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	611
2. O ESTADO CENTAURO DO NEOLIBERALISMO AUTORITÁRIO	615
3. O "SETOR PRIVADO": DIRIGENTES "SEM PROJETO" E "INADEQUADOS"	620
4. O "LEGALISMO": USO DE LEIS, IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO E MEDO	631
5. OS "FEUDOS": ANTIGOS "ASSÉDIOS" E SERVIDORES "PACATOS"	635
6. "CONTRA O ESTADO": DISCURSOS CONSERVADORES E PRIVATIZANTES	640
7. "DESMONTE GERAL": EXEMPLIFICANDO A INTERVENÇÃO NAS UNIVERSIDADES	646
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	650
REFERÊNCIAS	653

## 1. INTRODUÇÃO

Cada instituição governamental tem a sua história e as suas particularidades, o que nos leva a repetir a consagrada ideia do Estado como um ente não monolítico. Contudo, é possível sentir na atual estrutura estatal brasileira a influência de um modelo governamental de escopo internacional que vem sendo alvo de críticas por parte de certos líderes políticos e intelectuais devido às destruições que gera. Refiro-me aqui ao *neoliberalismo autoritário*,

expressão usada para designar uma forma de governar que se alastrou por diversos países, a partir dos Estados Unidos, após a crise econômica mundial de 2008. Portanto, o *neoliberalismo autoritário* é o tema deste trabalho, mas não procurarei abordá-lo de maneira generalizada e sim mediante a análise da vigência de sua racionalidade em uma instituição governamental.

Por meio de narrativas de integrantes da instituição selecionada, foi possível perceber a recorrência do termo “*destruição*”,<sup>1</sup> bem como “*desmonte*” e “*esvaziamento*”, dando-nos a tônica do cenário atual. Porém, a essas categorias convém acrescentar a *desigualdade social* para indicar os efeitos do modelo político-econômico em voga. O que restará claro ao fim deste capítulo, são as diferentes faces do Estado segundo o grupo com o qual seus representantes interagem. Desse modo, tomo como objeto de pesquisa *a reengenharia do Estado baseada no modelo autoritário neoliberal*.

A instituição escolhida para realizar tal análise foi a *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*, conhecida por sua sigla como Capes. A Capes está vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e foi instituída em 1951 com o propósito de promover a formação de “pessoal especializado” que viesse a auxiliar empreendimentos públicos ou privados voltados para o desenvolvimento nacional (Nascimento et al., 2019:97). Segundo seu Regimento Interno, a Capes tem por finalidade: “*subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do país*” (Portaria nº 105/2017). Posteriormente à sua criação, a Capes se consolidou como o principal ator do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), fazendo com que alterações no seu funcionamento afetem, em cadeia, os demais atores desse sistema.

Para produzir conhecimento sobre a realidade desta instituição, realizei entrevistas *online*, no mês de agosto de 2021, com seis

<sup>1</sup> Neste texto, o uso de aspas duplas sinaliza palavras e frases empregadas por meus colaboradores de pesquisa, bem como citações de trechos das obras de autores e autoras selecionados.

funcionários públicos que nela atuam.<sup>2</sup> Obtive a primeira indicação para as entrevistas por meio de um representante da *Associação de Funcionários do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Afipea)*. Os demais entrevistados foram indicados por meu primeiro interlocutor na Capes. Todos os colaboradores desse empreendimento textual iniciaram o seu trabalho na instituição entre os anos de 2008 e 2015, além disso, nenhum deles possuía cargo comissionado. A fim de manter o sigilo quanto às identidades de meus interlocutores, farei poucas caracterizações sobre eles. Três entrevistados são do sexo masculino e três do sexo feminino. No decorrer do texto, eles serão nomeados como: Sônia, Iara, Bartira, Joaquim, Clóvis e Frederico.

Por centrar-me nas ideias formuladas durante as entrevistas e considerar um período histórico abrangente, optei por seguir o método de *análise de discurso* formulado por Michel Foucault (1999, 2008, 2014). Para Foucault (2008), o discurso é uma prática que se caracteriza pela dispersão, descontinuidade e regularidade. Portanto, sua existência está para além do instante em que se manifesta, possuindo superfícies de inscrição, nas quais se faz notar, e podendo se transformar durante o seu exercício. Suas unidades elementares são os enunciados, que são compostos por ideias e ações e são regidos pelas regras do discurso. De acordo com este método, caberia aos pesquisadores descrever os acontecimentos discursivos mediante o estabelecimento de correlações entre os enunciados. Nesta descrição, as posições dos sujeitos no espaço discursivo deveriam ser indicadas, pois tais sujeitos existem em meio a feixes de relações de poder e são formados pelos discursos que propagam. Logo, esclareço que as posições de meus colaboradores no campo discursivo ficarão claras mediante os seus próprios argumentos. Eles defendem formas mais democráticas de gestão.

Como expresso por certos autores (Albino et al., 2021:19; Brown, 2021:97), a lógica de mercado se alastrou para as relações sociais

---

2 A entrevista mais sucinta durou 1 hora e 15 minutos e as mais longas chegaram a 2 horas e 15 minutos.

em diferentes âmbitos. Assim, escreveu Brown (2021:96-97):

*“A racionalidade neoliberal é produtiva, formadora do mundo: ela economiza todas as esferas e os esforços humanos, e substitui um modelo de sociedade baseada em um contrato social produtor de justiça por uma sociedade concebida e organizada como mercados, e com estados orientados pelas necessidades do mercado.” (grifos meus)*

Diante da vigência do modelo neoliberal autoritário, no Brasil e em grande parte do mundo, procurarei responder a seguinte questão: quais os principais sustentáculos desse processo de reorientação política na Capes e que marcas têm produzido em sua dinâmica? A partir da percepção dos funcionários entrevistados, identifiquei dois fatores chave que sustentam este processo: primeiro, a ampliação do espaço do setor privado na instituição, que parece deixá-la “sem norte” ou “sem projeto” e; segundo, a atuação de um antigo grupo gestor que, mediante ações assediadoras ou autoritárias, mantém as possíveis reações de seus servidores sob estrito controle. Além desses fatores, não é possível desconsiderar a disseminação da racionalidade neoliberal entre alguns dos servidores públicos, que terminam por ser “contra o Estado” do qual fazem parte.

Este texto está organizado em seis subtítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro, construo o objeto deste trabalho, centrando-me em alguns aspectos da temática. No segundo, analiso as implicações associadas à expansão do setor privado na Capes, acompanhada da redução orçamentária, das dificuldades na realização da avaliação dos cursos de pós-graduação, da baixa qualificação dos dirigentes e da desorganização interna. No terceiro, examino as formas de insulamento usadas por dirigentes para protegerem suas ações da interferência de opositores, seja fazendo uso de normas legais, impedindo a participação ou incutindo o sentimento de medo nos subordinados. No quarto, trato do suposto comportamento de

algumas antigas chefias intermediárias, que seriam promotoras de assédios contra servidores, transformando-os em seres obedientes e pacatos e, assim, contribuindo para a manutenção de uma intacta hierarquia. No quinto, descrevo discursos que se voltam contra a função social do Estado e teriam se manifestado na atuação de uma ex-diretora e no comportamento do coletivo de servidores. Por fim, no sexto subtítulo, trago um breve exemplo da intervenção federal na escolha de reitores de universidades públicas.

## 2. O ESTADO CENTAURO DO NEOLIBERALISMO AUTORITÁRIO

O discurso ao qual me refiro neste texto tem lastro na expansão da razão neoliberal, que hoje assume uma forma mais autoritária para se manter ativo. Seguindo os esclarecimentos dados por meus colaboradores, a retórica do “Estado mínimo” ou do “Estado inchado” conduziria as ações de gestores e de alguns servidores. Joaquim chegou a assinalar que o tal Estado mínimo é buscado por autoridades públicas há muitos anos, no entanto, o atual ministro da Economia, Paulo Guedes, pretendia mais que isso, ele desejaria um Estado “Zero”, dadas as bruscas medidas tomadas no sentido de inviabilizar o funcionamento da ‘máquina’ pública.<sup>3</sup> Todavia, convém questionar: para quem este Estado é Zero?

Para começar a elucidar esta questão, é relevante esclarecer a noção de neoliberalismo e examinar como ele vem se constituindo após a crise mundial de 2008. O neoliberalismo é considerado

---

3 Joaquim recordou, a fim de sustentar seu argumento sobre a não novidade do conceito de assédio institucional, que a Capes foi extinta no ano de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Melo, e recriada em 1992 mediante pressão da comunidade científica. Mesmo durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003 – 2016) teria ocorrido o “esvaziamento” de alguns Ministérios. A definição de assédio institucional, contestada em parte por Joaquim, foi o motor inicial desta pesquisa. Tal conceito foi formulado por José Celso Cardoso Jr. e Frederico Barbosa da Silva e consiste em: *“um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado (direta ou indiretamente) por dirigentes ou gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores, e que implica recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípua”* (Andeys e Afípea, 2020:9)

uma mutação do capitalismo e teve origem na crise dos anos 1930, quando se buscou superar a concepção de Estado vigente no imaginário do liberalismo clássico (Wacquant, 2012:510). Para os liberais, o mercado naturalmente regularia a si mesmo e deveria ser mantido fora da esfera de interferência do Estado, configurando o famoso lema *laissez-faire, laissez passer* (deixe fazer, deixe passar). Entretanto, os criadores do neoliberalismo compreenderam que essa ordem natural dos mercados era ilusória e, em toda parte, os mercados são criações políticas que necessitam de mecanismos legais e administrativos para o seu funcionamento (Wacquant, 2012:510). Para Wendy Brown (2021:96), o neoliberalismo é normalmente entendido como:

*“...um conjunto de políticas econômicas que promovem ações irrestritas, fluxos e acumulações de capital por meio de tarifas baixas e impostos, desregulamentação das indústrias, privatização de bens e serviços anteriormente públicos, desmonte do estado de bem-estar social e a dissolução do trabalho organizado.”*

Existe um consenso na literatura sobre os efeitos da aplicação contínua dessas medidas. Elas têm gerado o que Wacquant (2012:505) rotulou como *“...um novo regime de ‘marginalidade avançada’, impulsionada pela fragmentação do trabalho assalariado, pelo recuo do Estado social e pela disseminação do estigma territorial”*. Andrade (2019:115) também salientou as “consequências humanas” de uma “onda de políticas de austeridade”, mencionando *“falências, desemprego (atingindo dramaticamente os jovens), redução de salários, precarização do trabalho, endividamento público e privado, desmonte de serviços públicos, aumento da desigualdade social, dificuldades econômicas e sofrimento social”*.

Além desses intelectuais, um dos autores de maior repercussão nos últimos anos é o camaronês Achille Mbembe, que formulou o conceito de *necropolítica* para se referir às atuais formas de



gestão estatal. Ele criou este termo para designar a destruição de pessoas e a criação de mundos de morte contemporâneos aos quais grande parte da população está submetida (Mbembe, 2016:146). O direito de matar teria como base normativa o apelo ao estado de exceção e à relação ficcional de inimizade (Mbembe, 2016:128). Consoante a isso, é a hierarquização dos grupos, mediante racismo, que distinguiria os que merecem viver e aqueles cujas mortes são aceitáveis. Para Almeida (2021:124), a necropolítica se faria necessária quando os governos trabalham pela continuidade do neoliberalismo e do encurtamento das redes de proteção social.

Ademais, Brown (2021) salientou que na recente fase do neoliberalismo poderíamos vê-lo como um Frankenstein, ou seja, uma montagem contendo partes díspares que caracterizaria de forma ampla uma liberdade autoritária ou antidemocrática. Esta liberdade é equiparada à busca de fins privados de maneira competitiva, fazendo com que a concorrência se instale em todos os domínios e impregne as subjetividades (2021:98,105).

Em seu texto intitulado *Três Etapas para uma Antropologia Histórica do Neoliberalismo Realmente Existente*, Wacquant (2012) questionou qual seria o papel do Estado nessa forma neoliberal de governar. Ele chegou à conclusão de que o neoliberalismo seria uma “articulação entre Estado, mercado e cidadania que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira” (2012:509-510). Se o mercado aparelha o Estado para impor seus interesses, estamos próximos da noção, criada pelo economista Randall Holcombe, de capitalismo de compadrio (*crony capitalism*) em que as elites políticas e econômicas se aliam, buscando favorecimentos. Nesta direção, Andrade (2019:122) arrematou:

*“O neoliberalismo é crítico ao Estado e, ao mesmo tempo, tem por objetivo principal capturá-lo e transformá-lo. (...) o neoliberalismo pode sempre voltar a colocar a culpa no Estado e nas formações heterogêneas. E assim, como teoria da crise, pode se oferecer novamente como remédio para os males que ele*

*próprio desencadeia, o que lhe permite seguir errando.”*

Diante do aparelhamento estatal, Wacquant (2012:510) salientou que o neoliberalismo não é exatamente um projeto econômico, mas um projeto político, envolvendo uma reengenharia ou reestruturação do Estado e não o seu dismantelamento ou retirada. Para ele, teríamos um *Estado-centauro* “*que exhibe rostos opostos nos dois extremos da estrutura de classes: ele é edificante e ‘libertador’ no topo (...); mas é penalizador e restritivo na base*” (Wacquant, 2012:512).

Esta nova versão do neoliberalismo exige a contenção dos mais atingidos pelas medidas de austeridade fiscal adotadas, levando ao aumento da repressão e à expansão do sistema punitivo. Nesse sentido, Bruff (2013) identificou o crescimento do autoritarismo neoliberal nos países europeus por meio do qual se estabelece um insulamento que protege as ações dos governantes do conflito social e político, acarretando um Estado forte com fraca legitimidade política. O autoritarismo aqui não seria meramente o exercício da força bruta, mas uma tentativa, dentro da reconfiguração do Estado, de insular certas políticas e práticas institucionais das ações de dissidentes ou opositores políticos e sociais, por vezes, fazendo uso de instrumentos legais (Bruff, 2013:113,115).

Autores como Saad-Filho (2020) e Andrade (2020) identificaram o início do autoritarismo neoliberal no Brasil a partir do golpe jurídico-parlamentar ocorrido em 2016 contra a presidente Dilma Rousseff (2011 – 2016). Saad-Filho considerou as variações do neoliberalismo durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), nomeando como inclusivo o neoliberalismo empregado entre 2003 e 2006 e como desenvolvimentista o empregado entre 2006 e 2013.

Saad-Filho (2020:17) enfatizou que se a tendência dominante do neoliberalismo é a produção de desigualdade, pobreza, empregos precários e exclusão social, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que governou de 2003 a 2010, introduziu uma

importante contra tendência nas inclinações neoliberais. No entanto, apesar de reduzir a desigualdade social durante o seu governo, em abril de 2018, Lula foi preso mediante condenação por corrupção e lavagem de dinheiro. A sentença foi lavrada pelo ex-juiz Sérgio Moro e impediu o ex-presidente de concorrer às eleições realizadas em outubro de 2018. Lula saiu da prisão em novembro de 2019 e vários processos contra ele têm sido revistos, inocentando-o. Vale registrar parte do discurso histórico de Lula antes de sua prisão, pois nele podemos observar referências às medidas, ancoradas em um projeto político, que levaram à redução da pobreza e ao aumento de oportunidades para os mais vulneráveis.

*“Eu há muito tempo atrás sonhei que era possível governar esse país envolvendo milhões e milhões de pessoas pobres na economia, envolvendo milhões de pessoas nas universidades, criando milhões e milhões de empregos nesse país. Eu sonhei, eu sonhei que era possível um metalúrgico, sem diploma universitário, cuidar mais da educação que os diplomados e concursados que governaram esse país. Eu sonhei que era possível a gente diminuir a mortalidade infantil levando leite, feijão e arroz para que as crianças pudessem comer todo dia. Eu sonhei que era possível pegar os estudantes da periferia e colocá-los nas melhores universidades desse país para que a gente não tenha juiz e procuradores só da elite. Daqui a pouco vamos ter juízes e procuradores nascidos na favela de Heliópolis, nascidos em Itaquera, nascidos na periferia. Nós vamos ter muita gente dos Sem Terra, do MTST, da CUT formados. Esse crime eu cometi. (...) E se for por esses crimes, de colocar pobre na universidade, negro na universidade, pobre comer carne, pobre comprar carro, pobre viajar de avião, pobre fazer sua pequena agricultura, ser microempreendedor, ter sua casa própria. Se esse é o crime que eu cometi eu quero dizer que vou continuar sendo criminoso nesse país porque vou fazer muito mais. Vou fazer muito mais. [Povo começa a gritar “Lula,*

*guerreiro do povo brasileiro”] (...) Não adianta tentar acabar com as minhas ideias, elas já estão pairando no ar e não tem como prendê-las. (...) Os poderosos podem matar uma, duas ou três rosas, mas jamais poderão deter a chegada da primavera. E a nossa luta é em busca da primavera”.<sup>4</sup>*

Jair Bolsonaro foi eleito e iniciou o seu governo em 2019, com Sérgio Moro como seu ministro da Justiça, quando se intensificou o modelo do neoliberalismo autoritário. Andrade (2020) analisou a versão brasileira do neoliberalismo autoritário compreendendo-a como uma associação das reformas econômicas neoliberais com a militarização da administração pública e da sociedade, em detrimento da democracia. É neste bojo que a percepção sobre o recuo dos procedimentos democráticos se acentuou. Os termos *desdemocratização* (Brown, 2019, 2021) e *pós-democracia* (Crouch *apud* Andrade, 2010:116; Rancière *apud* Athanasiou, 2021:188) passaram a constar em muitas bibliografias.

Procurando perceber como as lógicas do neoliberalismo autoritário são visíveis na Capes, lanço novamente a questão que procurarei responder ao fim deste trabalho: quais os principais sustentáculos desse processo de reorientação política na Capes e que marcas têm produzido em sua dinâmica?

### 3. O “SETOR PRIVADO”: DIRIGENTES “SEM PROJETO” E “INADEQUADOS”

Um dos sustentáculos da reengenharia estatal na Capes é a nomeação de gestores provindos da iniciativa privada, que poderiam destinar maior influência e benefícios para os representantes deste setor. Junto à ampliação do espaço do setor privado na agência, estão simultaneamente implicados: a diminuição do valor orçamentário recebido pela instituição, o esvaziamento da missão institucional, a baixa qualificação dos

4 Cf.: Brasil de Fato, 7 de abril de 2018. Leia a íntegra do discurso histórico de Lula em São Bernardo. <https://www.brasildefato.com.br/2018/04/07/leia-a-integra-do-discurso-historico-de-lula-em-sao-bernardo/>, página acessada em 28/11/2021.

indicados para os cargos e uma grande desorganização interna.

### 3.1 DIRIGENTES, ORÇAMENTO E MISSÃO INSTITUCIONAL

Pensando na constituição de um *Estado centauro*, que exhibe faces diferentes para certas frações de classe, Wacquant (2012:512) viu um rosto edificante e libertador voltado para os “detentores de capital econômico e cultural”. Para esses, os representantes do Estado agiriam no sentido de alavancar recursos e expandir opções de vida. Em especial, Wacquant se refere à camada privilegiada estadunidense. Cabe perguntar quais segmentos parecem formar este Estado centauro no Brasil.

No processo de reengenharia do Estado brasileiro, Andrade (2020:6) distinguiu três protagonistas aparentes no governo bolsonarista: i) economistas neoliberais ligados ao mercado financeiro, ii) militares da reserva e iii) neoconservadores. Assim, a virada autoritária seria fruto de uma “*hibridização entre reformas neoliberais, militarização da administração pública federal e conexões internacionais do neoconservadorismo*” (2020:6).

Ainda de acordo com Andrade (2020:19), após o primeiro semestre de governo, o grupo neoconservador impôs algumas derrotas à ala militar, retomando o controle sobre o Ministério da Educação. O primeiro ministro, Ricardo Vélez Rodríguez, foi indicado pelo mentor da ala conservadora, Olavo de Carvalho, falecido recentemente e que residia nos Estados Unidos. Mas Ricardo Vélez permaneceu no cargo por apenas três meses, sendo substituído pelo economista Abraham Weintraub, conhecido por sua postura negacionista e extravagante. Weintraub esteve no cargo de abril de 2019 a junho de 2020, sendo sucedido por Milton Ribeiro, pastor evangélico formado em direito e em educação. Desse modo, consolidou-se a preeminência da ala evangélica no Ministério, que possui também uma pequena ala militar e outra olavista.<sup>5</sup> Esta movimentação demonstra um

5 Cf.: Revista Piauí, agosto de 2021. O Apagão: a obra do pastor que comanda o MEC. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-apagao/>, página acessada em 17/08/2021.

Estado multifacetado em que seus agentes estão em permanente luta por poder; como diria Bourdieu (1996), a administração pública é um campo de forças.

Segundo matéria da *Revista Piauí* (edição 179, agosto/2021), em um congresso com representantes de faculdades privadas, Ribeiro sinalizou: “estamos trabalhando para simplificar a vida de vocês”. Com isso, podemos inferir que, como parte das lutas por poder, há também composições de forças.

Para escrever sobre a Capes, é necessário antes explicitar a sua estrutura. A Capes é formada por cinco grupos de “órgãos”, assim temos: i) órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente; ii) órgãos colegiados; iii) órgão executivo; iv) órgãos específicos singulares; e v) órgãos seccionais. Existem três órgãos colegiados: o Conselho Superior (CS), o Conselho Técnico Científico da Educação Superior (CTC-ES) e o Conselho Técnico Científico da Educação Básica (CTC-EB). O órgão executivo é formado pela Diretoria Executiva que congrega o presidente e os sete diretores existentes. Os órgãos específicos singulares visam atender às atividades fins e consistem em cinco Diretorias: a Diretoria de Programas e Bolsas no País (DPB), a Diretoria de Avaliação (DAV), a Diretoria de Relações Internacionais (DRI), a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB) e a Diretoria de Educação à Distância (DED). Já os órgãos seccionais estão sob a gestão de duas diretorias, a Diretoria de Gestão (DGES) e a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), e são integrados ainda pela Auditoria e pela Procuradoria Federal. Seguindo o Regimento Interno, a administração superior da Capes é exercida pela Diretoria Executiva e pelo Conselho Superior.

Após o golpe jurídico-parlamentar contra a presidente Dilma Rousseff, realizado em 2016, a Capes teve como presidentes: Abílio Baeta Neves (2016 – 2019), Anderson Ribeiro Correia (2019 – 2020), Benedito Guimarães Aguiar Neto (2020 – 2021) e Cláudia Mansani Queda de Toledo (2021 – atual). Para Sônia, minha entrevistada, após a gestão de Abílio Neves, as gestões seguintes foram “anti-Capes” ou, de outro modo, “de Bolsonaro para cá: a

destruição”.

Abílio Neves, doutor em ciência política por uma universidade alemã, acumulava experiência por já ter sido presidente da instituição de 1995 a 2002, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, além de ter ocupado cargos de gestão relevantes, como os de pró-reitor em pesquisa e pós-graduação, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e de presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul.

Após a exoneração de Abílio Neves, Anderson Ribeiro Correia foi empossado no cargo. Anderson é formado em engenharia civil, com doutorado pela Universidade de Calgary, situada no Canadá. Em fevereiro de 2020, ele se afastou da presidência para assumir o cargo de reitor do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), no qual já havia ocupado este cargo de 2016 a 2019, bem como diversos outros cargos de gestão. Segundo o *site* jornalístico *GI*, na ocasião de seu afastamento, Anderson demonstrou seu vínculo militar ao mencionar:

*“Eu sou um servidor do comando da aeronáutica, da Força Aérea Brasileira. A gente é um soldado e trabalha onde o general mandar. Eu sigo as diretrizes do governo federal. A gente trabalha para servir o país. Eu estou em Brasília desde a transição, vim para cá em novembro, apoiei a estruturação do MEC. Vou atuar onde for mais útil para a sociedade”.<sup>6</sup>*

Benedito Neto assumiu a presidência da Capes, sob a gestão do ministro da Educação Abraham Weintraub. Com formação em engenharia elétrica, também possui doutorado por uma universidade alemã e ocupou diversos cargos públicos, como os de reitor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e de presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Benedito sofreu críticas ao ser empossado na Capes por defender o *criacionismo*, ou seja, a teoria de que o universo é uma criação

6 Cf.: *GI*, 17 de dezembro de 2019. Presidente da Capes deixa o cargo para reassumir a reitoria do ITA. <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/12/17/presidente-da-capes-deixa-o-cargo-para-reassumir-a-reitoria-do-ita.ghtml>, página acessada em 16/12/2021.

divina.<sup>7</sup> É possível observar no currículo de Benedito tanto a influência de movimentos religiosos quanto da iniciativa privada. Por exemplo, ele foi presidente e vice-presidente da Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (2016 – 2020) e membro do Conselho de Estudos Avançados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP (2017 – 2020).

Posteriormente a essa inflexão com tons religiosos, assumiu a presidência da Capes Cláudia Toledo. Cláudia é doutora pela Instituição Toledo de Ensino (ITE), situada em Bauru, no interior de São Paulo. Esta universidade privada foi fundada por sua família e atualmente é nomeada como Centro Universitário de Bauru. Claudia Toledo atuava como reitora desta instituição antes de ser empossada na Capes. O próprio ministro Milton Ribeiro, que a empossou, fez sua graduação no Instituto Toledo, bem como o advogado geral da União, André Mendonça.<sup>8</sup>

Em matéria publicada pela revista *Veja*, questionou-se o conflito de interesses que Claudia Toledo poderia ter por ocasião da avaliação dos cursos de pós-graduação realizada pela Capes:

*“Na Capes, logo após o anúncio da nomeação, a dúvida que paira é a seguinte: não haveria conflito de interesses em Cláudia ser presidente do órgão que avalia a pós-graduação, sendo ela dona e reitora de uma instituição avaliada?”*

*Vale lembrar que em 2021 será realizada a avaliação quadrienal, quando o rendimento dos mais de 7 mil programas de pós-graduação será medido. Integrantes da Capes temem uma enxurrada de aprovações de cursos sem qualificação.”* (Veja, Mariana Muniz, abril de 2021)<sup>9</sup>

Clóvis observou que o ministro Milton Ribeiro estudou em universidades privadas e fez referência à aceitação de recursos

7 Cf.: G1, 12 de abril de 2021. Ministro da Educação anuncia exoneração do presidente da Capes. <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/04/12/ministro-da-educacao-anuncia-exoneracao-do-presidente-da-capes.ghtml>, página acessada em 21/11/2021.

8 Cf.: Jornal da USP, 16 de abril de 2021. MEC anuncia nova presidente da Capes. <https://jornal.usp.br/atualidades/mec-anuncia-nova-presidente-da-capes/>, página acessada em 21/11/2021.

9 Cf.: Veja, 15 de abril de 2021. Nova presidente da Capes é reitora de universidade fundada por sua família. <https://veja.abril.com.br/blog/radar/nova-presidente-da-capes-e-reitora-de-universidade-fundada-por-sua-familia/>, página acessada em 21/11/2021.



administrativos de universidades particulares para aumentar notas de cursos. É oportuno destacar que uma das pós-graduações do Grupo Toledo de Ensino, a de Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, pela qual Claudia Toledo se doutorou, obteve nota 2 na avaliação realizada pela Capes em 2017, o que não permitiria o seu funcionamento.<sup>10</sup> Em junho de 2020, esta pós conseguiu alcançar nota 4, após recurso junto à presidência da agência. No mesmo sentido do exposto por Clóvis, Joaquim questionou “se vem alguém do setor privado, o que ela vai fazer em prol do setor privado?”. Constatou ainda que chegaram a ser nomeadas para o Conselho Superior da Capes “pessoas ligadas ao setor privado”. Logo, indagou sobre certa universidade particular: “X? O que fez para a história do Brasil?”.

A Capes apoia a formação de profissionais principalmente por meio da concessão de bolsas de estudo (atuação que vem sofrendo restrições devido aos cortes de recursos realizados nos últimos anos) e do acompanhamento e avaliação da qualidade dos programas de pós-graduação (ação que atualmente vem sendo dificultada por questionamentos, realizados pelo Ministério Público, quanto ao processo avaliativo).

Os cortes de recursos, que materializam as medidas de austeridade fiscal, vêm rebaixando progressivamente o orçamento da Capes desde 2015. Segundo Nascimento et al. (2019:102), dentro de cinco anos (2015 a 2020) ocorreu “uma redução de cerca de 50% dos recursos disponíveis”. Apesar da diminuição dos valores repassados, os autores salientaram algo que é do conhecimento corrente: as universidades públicas concentram aproximadamente 90% da produção científica do país (2019:105). Por isso, em publicação de 2019, afirmaram, um tanto profeticamente, que:

*“É notório o projeto dos privatistas e da bancada evangélica para a pós-graduação: acabar com a avaliação (que também*

10 Cf.: Uol, 19 de abril de 2021. Nova chefe da Capes é criticada por reitores, entidades e evangélicos. <https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/04/19/nova-chefe-da-capes-e-criticada-por-reitores-entidades-e-evangelicos.htm>, página acessada em 28/11/2021.

*perdeu recursos), retirar os critérios de avaliação para possibilitar a avalanche de pós-graduações pagas e de baixa qualidade, reguladas não mais pelo MEC, nem por interesses públicos, mas seguindo a lógica capitalista da mercadorização.”*  
(Nascimento et al., 2019:104)

Desse modo, destaco a afirmação de Joaquim de que “os bolsonaristas elegeram como campo de atuação forte, diminuir a pós-graduação”. Nas últimas décadas, vimos a expansão do número de cursos de pós-graduação, mas, com as recentes medidas de contenção financeira, o desejo dos governantes seria o de diminuir a oferta de pós-graduações públicas. Reveladora dessa pretensão, foi a afirmação do ministro da Educação para um canal de TV, em agosto de 2021, de que a “universidade deveria, na verdade, ser para poucos, nesse sentido de ser útil à sociedade”.<sup>11</sup>

Em 1965, o país dispunha de 11 cursos de doutorado e 27 de mestrado; dez anos após, em 1975, já tinha 149 doutorados e 429 mestrados (Azevedo et al., 2016:787). Em 2015, eram 1.905 doutorados e 3.105 mestrados, além de 527 mestrados profissionais (Azevedo et al., 2016:787). De acordo com o exposto na Plataforma Sucupira, mantida pela Capes, em 2021 o país tem 2.443 cursos de doutorado e 3.687 de mestrado, bem como 58 doutorados profissionais e 861 mestrados profissionais. Este número reflete uma maior oferta educacional, possibilitando reduzir as desigualdades neste âmbito.

A avaliação dos programas de pós-graduação é a “principal distinção [da Capes] em relação às demais agências de fomento à educação, ciência e tecnologia existentes no país” (Silveira & Rocha-Neto, 2016:293-294). Os resultados desta avaliação balizam a definição de políticas e financiamentos referentes ao desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação nacionais (Silveira & Rocha-Neto, 2016:301). Em 2021, ocorreria a avaliação

<sup>11</sup> Cf.: G1, 10 de agosto de 2021. Ministro da Educação defende que universidade seja ‘para poucos’. <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/10/ministro-da-educacao-defende-que-universidade-seja-para-poucos.ghtml>, página acessada em 28/11/2021.

dos cursos de pós-graduação segundo seus desempenhos entre 2017 e 2020. No entanto, o Ministério Público Federal suspendeu o processo avaliativo com base no questionamento da retroatividade dos critérios usados, que surpreenderiam os coordenadores de cursos de pós-graduação, impedindo-os de reagir às mudanças regulatórias.<sup>12</sup> Dois meses após ser interpelada pela Justiça, a agência prestou esclarecimentos ao órgão e o imbróglio legal e administrativo seguiu até dezembro de 2021, quando o processo de avaliação foi retomado sob a condição de que a Capes não divulgasse o resultado até ser autorizada. Este ato do Ministério Público realizou parte do prognóstico de Nascimento et al. (2019) expresso anteriormente: o projeto seria “retirar os critérios de avaliação”. A interrupção dos procedimentos avaliativos contribui para a ausência de planejamento de políticas voltadas à pós-graduação. Se a avaliação é o diferencial da Capes, parte importante de sua missão se vê ferida.

Em meio às incertezas quanto ao processo avaliativo, pesquisadores vinculados à Capes pediram exoneração de seus cargos. Em menos de um mês, 114 pesquisadores da área de exatas que contribuía com as avaliações pediram demissão.<sup>13</sup> Na ocasião, os pesquisadores alegaram, entre alguns dos motivos para a entrega dos cargos, a pressão para aprovar a abertura de cursos novos, principalmente aqueles que funcionariam à distância, antes mesmo de ser concluída a avaliação das pós-graduações. Para o jornal *Estadão*, alguns pesquisadores justificaram o abandono dos cargos:

*“Não vimos da Capes postura taxativa em defesa da avaliação, que, sabemos, é algo importantíssimo”, diz Roberto Imbuzeiro, pesquisador do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa). Ele e outros 30 pesquisadores deixaram a comissão de*

12 Cf.: G1, 23 de setembro de 2021. Justiça Federal do Rio determina suspensão de avaliação de cursos de pós-graduação pela Capes. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/09/23/justica-federal-do-rio-determina-suspensao-de-avaliacao-de-cursos-de-pos-graduacao-pela-capes.ghtml>, página acessada em 28/11/2021.

13 Cf.: Revista Piauí, 9 de dezembro de 2021. A Capes é do Estado, não do Governo. <https://piaui.folha.uol.com.br/capes-e-do-estado-nao-do-governo/>, página acessada em 15/12/2021.

*avaliação dos cursos na área de Matemática. O grupo critica o fato de a Capes ter demorado a ir à Justiça para derrubar a liminar.” (Estadão, 11 de dezembro de 2021)<sup>14</sup>*

Salientando a crise ou a desorganização gerada, em 14 de dezembro de 2021, após a divulgação de uma Carta Aberta assinada pelos diretores da Capes em apoio à presidência,<sup>15</sup> o diretor de Avaliação, Flávio Anastácio de Oliveira Camargo, mesmo tendo assinado a tal Carta, pediu exoneração do cargo.

### 3.2 BAIXA QUALIFICAÇÃO E DESORGANIZAÇÃO

Meus colaboradores me levaram a perceber a maior influência da rede privada na instituição e, junto com ela, a baixa qualificação dos indicados para os cargos. Ao ser perguntada sobre o que achava dos superiores indicados para os cargos, Bartira asseverou que as indicações são “políticas” e “afetivas”, os indicados “vêm da iniciativa privada” e “não têm currículos qualificados”. Já Frederico respondeu “basta olhar o currículo, são inadequados”, o “desempenho não é bom”, “entra gente que não entende de pesquisa, da pós-graduação...”. Em consonância, Joaquim ressaltou que o “governo Bolsonaro não coloca os melhores técnicos”, mas foi mais longe, mencionando que possui críticas quanto à “ética” e a “moral” desses atos de nomeação: “não precisa colocar seu aluno”. Sobre a presidente da Capes e a diretora de relações internacionais, afirmou: “nenhuma das duas tem contribuição boa sobre a pós no Brasil; qual artigo?”.

É oportuno citar uma das mais contestadas indicações para cargos realizada por Claudia Toledo na Capes. Ela nomeou como Diretora de Relações Internacionais, Livia Pelli Palumbo,

14 Cf.: Estadão, 11 de dezembro de 2021. Crise na Capes ameaça qualidade da pesquisa e divisão de verbas para pós-graduação. <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/crise-na-capes-ameaca-qualidade-da-pesquisa-e-divisao-de-verbas-para-pos-graduacao,7000392321>, página acessada em 15/12/2021.

15 Cf.: O Globo, 13 de dezembro de 2021. Após saída de pesquisadores, diretores da Capes divulgam carta em apoio à presidência do órgão. <https://oglobo.globo.com/brasil/apos-saida-de-pesquisadores-diretores-da-capes-divulgam-carta-em-apoio-presidencia-do-orgao-25317688>, página acessada em 15/12/2021.

estudante de doutorado do Centro Universitário de Bauru e sua orientanda. Sobre esta nomeação, a *Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência* (SBPC), por meio de Carta Aberta assinada por seu presidente, afirmou:

*“Ontem, a Diretora de Relações Internacionais (DRI) da agência foi exonerada e substituída pela Sra. Livia Pelli Palumbo, uma estudante de doutorado da atual presidente. Não obstante o fato de a Sra. Livia Pelli Palumbo atender aos requisitos exigidos pela CAPES para a ocupação do cargo, assim como, atender ao artigo 2º do Decreto 9.727/19, é válido pontuar que ainda não concluiu sua formação acadêmica, como também não possui qualquer experiência em coordenação de redes de colaboração internacional ou outra distinção que a credenciem para o cargo. Isto é particularmente preocupante para o período que passamos, que demanda para a DRI um perfil de liderança com grande experiência acadêmica para rearticular as redes e os projetos institucionais de internacionalização da pesquisa científica do Brasil. Os alicerces do sistema responsável pela formação de recursos humanos de alto nível e pela tão propalada inserção internacional de nossos pesquisadores estão, claramente, abalados.”* (São Paulo, 05 de agosto de 2021)

Reforçando a unanimidade quando se trata da qualificação dos gestores, Sônia constatou que os currículos “não estão à altura da história desses cargos” e Iara mencionou que a “qualificação não é observada” nas indicações, fazendo com que o dirigente não seja “conhecedor do sistema” ou tenha “cultura de gestor”, porquanto “não entende as limitações do serviço público” – disse ela – “quer ser rei”.

Nos últimos anos, a própria busca por qualificação empreendida por servidores tem sido obstaculizada mediante medidas administrativas que impedem o afastamento das atividades funcionais ou a redução de carga horária para a realização de estudos pós-graduados. Essa foi uma queixa feita por pelo menos

três dos entrevistados. Bartira se expressou da seguinte maneira quanto aos incentivos para qualificação: seria uma “oportunidade de o servidor ofertar o seu conhecimento”. Assim, se os dirigentes não possuem a qualificação esperada, também os funcionários não são estimulados a melhorar a sua.

A baixa qualificação dos gestores implica no que Frederico chamou de “desorganização interna”, que vem “atrapalha[ndo] os resultados das ações” e gerando, por consequência, grande “desmotivação” aos servidores. Ele constatou uma “desorganização sem precedente” pela qual o Sistema de Pós-Graduação está vivendo em meio a uma “incerteza que nunca vi na vida” pela baixa “qualidade de gestão”, que tem gerado uma “desconfiança em relação à Capes”.

Para Sônia, ocorreu uma “mudança radical” como sintoma da baixa qualificação, esta mudança seria a ausência de apresentação dos projetos durante a abertura de eventos institucionais. Com a falta de compreensão quanto à “importância da natureza da Capes”, a “liturgia do cargo” teria sido afetada. Iara também fez observações neste sentido, afirmando que “depois do golpe”, os nomeados apenas pensariam “o que o DAS<sup>16</sup> vai significar no meu bolso, ninguém vai [buscar] entender o que é a Capes”.

Central para organizar as principais ideias deste artigo, foi a perspicaz observação realizada por Sônia: “mais que esse aparelhamento, é uma coisa largada, sem norte; um barco seguindo sem comando e ninguém olhando”. Dessa forma, Sônia salientou a indispensabilidade de “ter um projeto”, afirmando que a agência está seguindo “em um piloto automático”. Tal colocação de sua parte me remeteu a um texto de Bauer et al. (2012) sobre o *desmonte das políticas públicas*. Neste trabalho, os autores identificaram, entre as estratégias, quatro formas de impor o desmonte: i) por omissão, ii) ativamente, iii) simbolicamente ou iv) por mudança de área ou arena de uma política. O sentimento expresso por Sônia, que denota uma falta de cuidados, nos conduz à prevalência de uma estratégia de *desmonte por omissão*, mas que

16

DAS é a sigla que indica cargos de Direção e Assessoramento Superior.

a qualquer momento pode compor com outras estratégias.

Contudo, vale salientar, o desmonte pode atingir uma população numerosa e menos privilegiada socioeconomicamente, mas o Estado centauro permanece, voltando sua face generosa para certos segmentos que o capturam, mesmo que tais segmentos, como os aqui vistos, sejam pouco qualificados e desencadeiem uma desorganização institucional.

#### 4. O “LEGALISMO”: USO DE LEIS, IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO E MEDO

O autoritarismo, expresso por Bruff (2013:115) como uma forma dos governantes insularem as práticas impopulares adotadas da intervenção dos opositores, foi interpretado na Capes de três maneiras diferentes: i) pela instituição de normas legais que prejudicam os funcionários, como mencionou Sônia; ii) pelo “impedimento do diálogo” ou em “apartar” os servidores das instâncias de debate, como ressaltou Bartira e; iii) pelo “medo” disseminado mediante ações “abusivas” das chefias ou mediante a crença incutida quanto a possíveis retaliações e repressões, o que foi sugerido por todos os entrevistados.

Sônia fez menção ao cenário de “diminuição de direitos”, que tem dificultado, por exemplo, conseguir licenças ou afastamentos, muitas vezes vistos como “privilégios”. A isto minha interlocutora classificou como “legalismo contra o servidor”. Neste sentido, Bruff (2014:115) salientou as mudanças legais e constitucionais, realizadas no modelo do neoliberalismo autoritário, que em nome da necessidade econômica cria as condições para a emergência de ações mais coercitivas.

Tais mudanças legais no serviço público têm alterado os anteriores formatos da tomada de decisão sobre políticas públicas, suprimindo progressivamente a participação coletiva. Assim, o presidente Bolsonaro promulgou, em abril de 2019, o Decreto 9.759, estabelecendo regras e limitações para colegiados da administração pública. Em agosto de 2019, instituiu o Decreto

9.991, que veio dificultar futuras capacitações e treinamentos por parte dos servidores. Para engrossar esta lista poderíamos citar Portarias<sup>17</sup> que elegem, unilateralmente, áreas prioritárias para fomento e Decretos<sup>18</sup> estabelecendo estratégias para o desenvolvimento e inovação nacionais.

O insulamento do universo decisório se efetiva pelo impedimento do diálogo e da participação. De tal maneira, Iara notou que atualmente “o servidor não tem cadeira no Conselho”: “a gente vem sendo alijado, não participa da gestão”. Para Bartira, a própria Diretoria de Gestão seria um “instrumento” a fim de impedir o diálogo com o Presidente da instituição ou com autoridades do MEC.

O impedimento da participação tem alcançado a comunidade científica. Segundo Frederico, a instituição era relativamente “blindada” de interferências em seus trâmites por ter a “participação da comunidade científica”, contudo, com a entrada de “gente que é de fora do público alvo da Capes”: “essa blindagem está mais minada”. De forma similar, Sônia interpretou que a Capes era “imbricada” ao “mundo acadêmico” e este seria “o capital” da instituição. Entretanto, asseverou: “esse critério não tem sido atendido neste último ciclo”.

Um exemplo de ameaça à participação da comunidade científica foi a alegação, por parte da presidente da agência, de que o Conselho Técnico Científico do Ensino Superior (CTC-ES) estaria funcionando de forma ilegal, comprometendo as resoluções. A manutenção do funcionamento do CTC-ES teria sido ameaçada sob a alegação de ilegalidade da Portaria de nomeação dos membros deste Conselho. O argumento girava em torno do não atendimento do número de integrantes estabelecido pelo Estatuto da Capes. Em 14 de setembro, os coordenadores das áreas de conhecimento da Capes, que compõem o CTC-ES, assinaram uma Carta Aberta direcionada à presidente da agência e ao Conselho Superior. Nesta Carta, os coordenadores manifestaram suas preocupações quanto ao desordenamento da

17 Portarias 1.122/20 e 1.329/20.

18 Decretos 10.531/20 e 10.534/20.



Avaliação Quadrienal e a não eleição, até aquele momento, de um representante do CTC-ES para compor o Conselho Superior da instituição. Neste contexto, a reformulação do CTC-ES começou a ser ensaiada.

No livro intitulado *Law e disorder in the postcolony*, os Comaroff (2006:33) definiram o *lawfare* como o uso da lei para conquistar objetivos, fazendo dela uma arma dos fortes, dos fracos e de todos entre si. Para os autores, entretanto, a lei tem sido a arma dos mais equipados para jogar dentro da dialética da lei e da desordem (Comaroff & Comaroff, 2006:31). A lei seria o veículo aproveitado pelas oligarquias para seguir com seus interesses econômicos, lavando seu poder bruto ao lhe dar uma aparência legítima e ética (Comaroff & Comaroff, 2006:31). O *lawfare* seria, portanto, o uso por parte dos melhores situados socialmente de suas próprias regras para impor um senso de ordem sobre os seus subordinados. Nessa dinâmica, a violência é tornada legal e legitimada pela palavra *soberana* (Comaroff & Comaroff, 2006:29-30). Seguindo essa lógica, as regras são reformadas e uma linguagem legal é providenciada para satisfazer interesses de grupos (Comaroff & Comaroff, 2006:VIII). Esse movimento descrito pelos Comaroff encontra ressonância no que Sônia rotulou como "legalismo contra o servidor", quando leis são reformadas ou criadas em seu prejuízo.

Para além do legalismo, a sensação de medo que toma os servidores como um todo foi enfatizada. Destaco a observação de Frederico de que "as pessoas estão com mais medo, medo de coisas simples". Joaquim disse-me: "tem um clima de servidores com mais medo" ou "medo de fazer qualquer coisa; receio de aparecer". Já Sônia enfatizou que "um governo autoritário dá mais espaço para o autoritarismo: está todo mundo mais violento, triste, nervoso".

Selecionei ainda algumas frases de Joaquim que agregam os argumentos acima levantados e ajudam a salientar a intensificação de uma postura mais autoritária por parte de alguns gestores:

*“Dificuldade de diálogo, coisas que soam como ameaça.  
Mais agressivos, com dificuldade de transparência.*

...

*Minar as organizações dos trabalhadores; minar representações.*

*Reforça a restrição da participação.*

*O Conselho Superior não teve representação dos servidores.*

...

*Medo em geral, muito do bolsonarismo; não demonstre escolhas.*

*Medo do servidor em se posicionar, se manifestar.”*

Podemos arrematar com mais uma observação de Joaquim: “não estamos em um governo democrático”. Acrescento a esta afirmação feita por Joaquim, ao mencionar a dificuldade de diálogo com o ex-presidente da Capes (Benedito Guimarães), a justificativa de Frederico para aceitar conceder-me uma entrevista: “estamos em tempos estranhos”, por isso, seria preciso não se calar.

Com as análises realizadas, o processo que vem sendo classificado como desdemocratização ou pós-democracia ganhou relevo. Duas definições de pós-democracia esclarecem a tendência em curso. A primeira é de Colin Crouch e foi registrada por Andrade (2019:116): é “uma organização política na qual, embora todas as instituições democráticas continuem a funcionar, a energia da ação política mudou-se para outro lugar, em particular *para uma pequena elite simultaneamente política e econômica*” (grifos meus). Por outro lado, Rancière, citado por Athanasiou (2021:188), ressaltou em sua definição de pós-democracia a neutralização de elementos do antagonismo político: “Pós-democracia é a prática governamental (...) de uma democracia depois do *demos*, uma democracia que eliminou do povo a *aparência* (...), portanto, *é redutível ao jogo único dos mecanismos de Estado e combinações de energias e interesses sociais*” (grifos meus). Ambas as definições separam uma elite econômica e política, estas sim participativas, e

um povo que não cabe neste modelo de democracia e é impedido de participar e obter seus ganhos sociais.

Essa exclusão parece se processar na Capes, quando a participação tanto de servidores quanto da comunidade acadêmica é minada, tendo leis e normas como instrumentos para a realização do insulamento. Aqui, voltamos à sinergia, atinente ao Estado centauro, entre a elite política e econômica, que relega ao 'povo' sua face punitiva, comprometendo a democracia.

##### 5. OS "FEUDOS": ANTIGOS "ASSÉDIOS" E SERVIDORES "PACATOS"

Outro sustentáculo da reengenharia estatal na Capes seriam algumas chefias intermediárias, que manteriam uma rígida hierarquia por meio da qual exerceriam um poder de caráter mais perene do que o assumido pelos indicados políticos de alto escalão. Segundo relatos, essas chefias praticariam junto aos seus subordinados "assédios" que os fariam incorporar uma postura de obediência e não questionamento. O assédio pode ser entendido aqui como repetidos atos de desqualificação, em período de tempo estendido, que causam prejuízos psíquicos, físicos e sociais. Sua principal característica seria o desequilíbrio de poder entre as partes, que espelha justamente a estrutura de poder formal das instituições (Einarsen et al., 2003:15).

Utilizando a categoria "feudo" para se referirem aos nichos institucionais, Sônia, Clóvis e Iara foram mais específicos em apontar a vigência do assédio ou de ações autoritárias na Capes. O feudo, na Idade Média, era uma propriedade territorial que tinha uma organização socioeconômica e política peculiar, pela qual os senhores dispunham de servos para trabalharem em seu favor e, em troca, receberem proteção e recursos que lhes permitissem sobreviver. Desse modo, existia um regime de servidão, em que a autonomia e a mobilidade social eram mínimas. É intrigante que os servidores tenham argumentado por um funcionamento institucional análogo ao do regime feudalista, como se a servidão

sustentasse a existência do capitalismo para os que estão no topo da hierarquia. Inspirada na literatura citada neste artigo, eu sugiro que, em suas contradições, o neoliberalismo cria um regime de servidão para a base ou para o ‘povo’, pelo qual ele pode seguir distribuindo liberdades aos que se situam no topo das hierarquias.

Sônia explicou-me que, “organizacionalmente, a Capes tem um funcionamento por feudos” e “dentro de cada feudo, a lei funciona [de forma] diferente”: “não há equidade nas normas, a norma não chega para todos”. Em sintonia com esta observação está a percepção literária do tcheco Franz Kafka ao escrever sobre práticas coercitivas no serviço público na virada do século XIX para o XX. No livro *O Processo* (2011), Kafka apontou que para acessar a lei há uma porta para cada pessoa. Em sua parábola, ele explicitou a desigualdade na aplicação de regras.

Em concordância com Sônia, Clóvis argumentou que para assumir um cargo comissionado é preciso obedecer a uma série de requisitos, no entanto, pareciam haver ocasiões em que pessoas foram nomeadas sem cumpri-los. Consequentemente, concluiu que a “legislação [é] só para a gente” e acrescentou “sempre fica o grupinho de DAS”, “ficam 20 anos mantendo DAS”, enquanto “gente qualificada, é pouco aproveitada”. Independente da veracidade, este era o imaginário predominante entre os entrevistados.

Os “feudos” teriam lugar nas diretorias de atividades finalísticas, segundo Sônia e Clóvis. De acordo com Sônia, “há muita continuidade”, pois tais chefias intermediárias estavam nos cargos durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003 – 2016) e mantêm seu poder institucional ainda hoje.

Trazendo mais uma vez a narrativa de Clóvis, podemos perceber um maior detalhamento sobre as alegadas dinâmicas de assédio. Ele fez menção ao assédio contra os funcionários terceirizados e às sutis formas sob as quais ele ocorre. Além de gritar ou humilhar mais explicitamente, as chefias podem “cumprimenta[r] todo mundo e não fala[r] com você, da[r] presentinho para um e

para outro não”. Certas chefias teriam influência na contratação de terceirizados e, por vezes, eles provêm de uma mesma área geográfica. Logo, as personalidades que mantêm cargos de DAS sentiriam-se “superiores aos terceirizados” e poderiam chegar a “gritar” e “humilhar”. Para Clóvis, os mantenedores de cargos de DAS têm “apego aos salários” e gozam de “pequenos mimos”, vistos como marcas de distinção sobre os demais.

Com as supostas práticas de assédio, Clóvis argumentou que “o serviço fica prejudicado” e “quem sofre é quem está na ponta”, ou seja, o usuário do serviço público que faz contato com os servidores mais subordinados hierarquicamente. Abaixo na hierarquia institucional estariam situados “os orelhas” ou “orelhas seca”, aqueles que se assemelham a “peões” e, devido ao reforço da subordinação: “faz o que manda, só faz da forma que manda; [sem] nenhuma autonomia”. Ademais, o servidor poderia ser constrangido a se manter na alegada situação pela restrita mobilidade, pois para mudar de setor seria preciso realizar uma “troca” de posições com um funcionário do local para o qual ele deseja ser removido. Como certos locais podem ser evitados, pelo menos em determinados períodos, a dificuldade em conseguir uma transferência seria grande. A limitação quanto à mobilidade nos remete novamente à analogia com o feudalismo.

Nesta circunstância, o “medo” desencadeado, normalmente, faria com que o servidor não procurasse um órgão para se defender, como a Comissão de Ética, configurando um maior desamparo. A situação de desamparo foi constatada por diversos autores que se dedicaram a estudar o tema do *assédio moral*. Segundo Verdasca (2010:55), Einarsen et al. (2003:15) e Leymann (1990:121-122), a relação de poder que caracteriza o assédio moral é assimétrica e desequilibrada, gerando obstáculos para que o alvo possa se defender. Soares (2011:211,215) ressaltou a dificuldade em usar estratégias de resistência “quando o assédio provém do superior hierárquico ou de várias pessoas” e seria esta incapacidade de se defender que levaria as ‘vítimas’ ao desespero.

Para Sônia, gerir mediante práticas de assédio seria “ótimo”

sob o ponto de vista dos gestores, pois na “lógica [em] que eles operam” as pessoas se tornam “mais amedrontadas” e “menos críticas”.

Além de “feudo” e sua variante “feudão”,<sup>19</sup> Iara usou os termos “poder localizado” e “DASzáveis” para explicar como a Capes seria uma “casa muito hierárquica”. Segundo ela, existe “um grupo” que mantém há cerca de dez anos os seus cargos comissionados e, embora tenham submergido por um curto interregno de tempo, “mandam na instituição”, recebendo os transitórios gestores do alto escalão de modo a passar-lhes “a versão delas”.

Com a chegada de Jair Bolsonaro à presidência, “o grupo não foi tão afetado” e, por ele aparentemente ter colaborado com o governo, Iara sentenciou: “a Capes cedeu para o governo, como nunca cedeu”. Dessa forma, os integrantes do “poder localizado” teriam cooperado para efetivar a reengenharia estatal almejada pelos atuais governantes.

Segundo o imaginário demonstrado, a dinâmica imposta por algumas chefias intermediárias conduziria os funcionários à irrestrita obediência. Seguindo ainda a narrativa de Iara, como o local é “muito hierárquico”, “os diretores não aparecem para a ralé, vivem no espaço próprio, não interagem com o servidor”. Com esse distanciamento, as chefias intermediárias fariam um “filtro” para os diretores, de forma a sustentar os seus “poderes[es] localizado[s]”. Nas palavras de minha colaboradora, “o assédio envolve grupos de poder” que estabelecem um “clima de sedução”, por exemplo, fazem “festinha” periodicamente para “criar confiança” entre eles e seus obedientes subordinados. Mas, Iara observou a curta temporalidade da fase do encanto: “hoje te cativo, amanhã...” ou, de outra forma, com pequenos agrados e premiações, os superiores “compram teu passe, [depois] acham que devem”. Devido a essa lógica, “criou-se uma cultura” em que “nosso servidor é muito pacato”: “a palavra que define o servidor é obediência”, “você cria uma turma de súditos”. Para Iara, “se você ficou obediente você tem menos chance” de ser assediado, porém,

19

O “feudão” seria um “feudo” em que há muitos cargos de DAS reunidos.

mesmo os “súditos” sofreriam. Contudo, minha colaboradora ressaltou: “muita gente já entendeu que cargo é um preço muito alto, ter cargo é penoso”.

Em nossa conversa sobre assédio, Iara citou algumas consequências desta prática e a elegeu como o maior problema da Capes. Como o assédio envolve “muita sutileza”, “o assediado passa de doido”, ele “se afasta, se individualiza”, “o trabalho vai perdendo a graça” e sua “produtividade” é atacada. A instituição “vira o caos, [com] muita gente adoecendo”. Por conseguinte, o maior “problema” seria interno à instituição: está “incrustado na estrutura que criamos”, “deixamos chegar em um nível de falta de respeito muito baixo”, “não vou nem culpar governo”, “o maior problema da gente, somos nós mesmos”. Por isso, seria preciso à direção “escutar mais”, “abrir diálogo” com o servidor e “oportunidades” para “participar da gestão”, mas “as mudanças” seriam “barradas internamente”.

Na perenidade dessas alegadas práticas coercitivas no ambiente de trabalho, podemos perceber que, como afirmou Simon Schwartzman (2015:14), no Brasil as raízes do autoritarismo são profundas, trazendo dificuldades para que os rearranjos institucionais desfaçam as suas implicações. De acordo com Lilia Schwarcz (2019), no livro *Sobre o autoritarismo brasileiro*, essas raízes profundas estão associadas a antigos acontecimentos, como a escravidão, o patriarcalismo e o racismo, que ressoariam nos dias atuais.

Se hoje falamos em um neoliberalismo autoritário, em 1976, Otávio Velho se referiu a uma versão autoritária do capitalismo, surgida em países que possuíam uma “burguesia” fraca, em condição de “atraso” comparativamente às burguesias capitalistas que dominavam a cena mundial (Velho, 2009:34). Com isso, as nações em “posição de liderança no cenário internacional” exerceriam “pressão sobre os países ‘atrasados’”, fazendo com que o Estado assumisse o comando do processo de modernização (Velho, 2009:34). Todavia, diferente do plano global autoritário que vemos atualmente, nos anos 1970 não haveria ideologia e

estratégia políticas autoritárias elaboradas ao nível mundial (Velho, 2009:212).

Analisando episódios da história brasileira, verificamos que nossa experiência democrática, com participação social, foi realizada em um curto período de tempo, fazendo com que esta experiência, embora marcante, não tenha sido suficiente para subverter as velhas formas autoritárias de conduta que permeiam as instituições brasileiras.

## 6. “CONTRA O ESTADO”: DISCURSOS CONSERVADORES E PRIVATIZANTES

Como mencionou Brown (2021:97), a razão neoliberal que valoriza as relações mercadológicas avançou para os mais variados espaços, ganhando a aderência de diversos agentes. Mas o neoliberalismo em sua faceta atual, por vezes, se apresenta mesclado a uma espécie de neoconservadorismo, que contribui para formar o “Frankenstein” do neoliberalismo antidemocrático.

Nesta seção, trarei narrativas sobre o espraiamento dos ideais conservadores e neoliberais na instituição por meio do caso de uma ex-diretora da Capes e por meio da percepção dos meus colaboradores sobre o perfil da categoria de servidores da agência. Ambas as lógicas, conservadora e neoliberal, unem-se na criação e na ampliação da desigualdade socioeconômica.

### 6.1 DIRETORIA: UMA “DESTRUIÇÃO DIRIGIDA”

Para descrever o estilo de gestão que teria vigorado por um ano e meio na diretoria tomada como exemplo da mescla de comportamentos autoritários e conservadores, baseio-me nas informações disponibilizadas por Bartira.

Primeiro, teria ocorrido na Diretoria o “desmonte de programas estruturais”, pois as parcerias geradas não se ajustariam às “áreas estratégicas” impostas pelo governo. Por diversas vezes, Bartira usou as palavras “destruição” e “desmonte” referindo-se a programas, parcerias e cooperações. Assim, teria havido



um “rechaço às cooperações” anteriormente existentes, com a revogação de normas e a alteração de editais que foram “minando o parceiro”. O “ataque” a parcerias teria sido “deliberado”, reorientando a política para promover alianças afinadas ideologicamente com o governo. Para Bartira, tais medidas gerariam uma “desqualificação” que traria “demérito” à instituição, principalmente por conter “imperícia” e uma “visão deturpada do que é C&T”.

Em segundo lugar, a relação da chefia com os servidores teria sido “abusiva”. Minha interlocutora afirmou: “uma relação abusiva a toda a equipe; demissão em massa, perseguição em massa”. Os funcionários terceirizados teriam sofrido mais abusos e, em geral, “são colocados em conflito com o servidor”. Consequentemente, estariam “esgotado[s]”, pois partiriam “de uma lógica de trabalho que é irracional”.

Bartira acredita que os superiores “não entram [nos cargos] mancomunados para abusar”, mas se o abuso não partia de um planejamento organizado, “ganhava uma organicidade”. A relação “abusiva” teria consistido em “gritos”, “ligações antes do horário de trabalho”, “horas extras”, “humilhações” de viés racial, classista e de gênero, entre outras. Seriam “abusos diários” e estímulos a “conflitos”, baseados em “coisas pequenas”. Logo, Bartira salientou a existência de servidores “tomando remédios controlados”, com “medo de represália” e em estado de “desânimo” e “tristeza”. Muitos “estão doentes e não sabem”, enquanto outros pedem “licença” ou “afastamento”.

Ao falar em abusos e humilhações, é pertinente trazer as reflexões de Wendy Brown. Para Brown (2021:94; 2019:16), teria sido a *instrumentalização da raiva* por parte daqueles que perderam a supremacia, vendo as suas rendas decrescerem, que contribuiu para configurar esta nova forma política em que há uma extensão do privado no espaço público, uma desconfiança da política e uma rejeição do social. Juntos, esses três fatores “normalizam a desigualdade e estripam a democracia” (Brown, 2021:95).

Em terceiro lugar, os abusos se ancorariam em “grandes

narrativas” que revelam pautas conservadoras. Por exemplo, funcionários teriam sido chamados de “comunistas” e Bartira recordou a seguinte fala: “eu sei que você é esquerdinha, só que você não vale nada”. Já Joaquim lembrou da seguinte frase: “com Marielle aqui não”<sup>20</sup>. Para ele, no governo Bolsonaro “ninguém tem carta branca, achou [que é] comunista, vai lá e troca” e ainda enfatizou que, apesar de haver a aderência à ideologia, “não consigo separar das pessoas, bolsonarista vem pintado de certas cores”.

Albino et al. (2021:23) inseriram a agressividade na atual racionalidade política neoliberal e, para Brown (2021:94), os novos despossuídos se levantam em uma rebelião política “contra usurpadores sombrios imaginários”. Seriam o “*declínio da soberania e segurança dos homens, dos brancos, do cristianismo e dos Estados-nação*” que fariam emergir as “*energias de poder ofendido*”, elegendo variados alvos como os políticos, os imigrantes, os queer, os negros e, no caso em foco, os funcionários públicos, principalmente aqueles alinhados à esquerda do espectro político.

Afora a agressividade e a eleição de diferentes inimigos, a narrativa conservadora e neoliberal se opõe ao planejamento social ou à justiça social, contrapondo a elas a noção de liberdade individual. Isto ocorre porque os formuladores do pensamento neoliberal consideravam perigoso elevar a noção do social por associarem a ela as formações sombrias de sua época sintetizadas no fascismo e no totalitarismo soviético (Brown, 2021:99). Contudo, a liberdade apregoada ultimamente tem levado ao aumento do poder do Estado, constituindo-se em “uma arma contra os necessitados ou os excluídos historicamente” (Brown, 2021:135). Nesse sentido, ofender usando critérios de raça, classe e gênero, bem como fazer menção à Marielle, uma ex-vereadora de esquerda – mulher, negra, lésbica e proveniente de uma favela –, manifestaria um ataque àqueles eleitos como perigosos ao *status*

---

20 Marielle Franco foi uma vereadora do Rio de Janeiro assassinada em março de 2018. Era filiada ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), situado na esquerda do espectro político, e, sendo uma mulher negra, lésbica e proveniente de uma favela carioca, representava os interesses das minorias.

quo. Em agosto de 2021, o próprio ministro Milton Ribeiro afirmou a uma emissora de rádio: “nós não queremos o inclusivismo, criticam essa minha terminologia, mas é essa mesmo que eu continuo a usar”.<sup>21</sup> Com sua declaração, ele se posicionava contra a reunião de crianças com e sem deficiência em uma única sala de aula.

Ao fim de seus relatos, Bartira afirmou que “as instituições já foram destruídas”, com a “confusão” gerada, tudo estaria “destruído por dentro”. Seria uma “destruição dirigida” por meio da qual se estaria “destruindo a parte nevrál, a ponte afetiva, os meios de convivência”. Colocou-se em xeque o ideário de “construção plural e coletiva” mediante desmontes e relações abusivas baseadas em grandes narrativas conservadoras e neoliberais.

Nesta rota do neoliberalismo, a desigualdade e o desamparo aumentam. Como bem lembrou Clóvis, os programas voltados ao nordeste, considerada a região mais empobrecida do país, têm sido finalizados. Ele também enfatizou o rumo mais autoritário ao mencionar que antes “tinha mais liberdade, hoje não se pode dizer um não”. Temos o cenário e diante da falta de portas para sair dele, ao ser perguntada sobre suas perspectivas para o futuro, Sônia fez a seguinte colocação: “espero a destruição, guerra de todos contra todos; qualquer coisa passa pelo fim do governo Bolsonaro”. Coincidentemente, a guerra de todos contra todos conformava um estado pré-social, visto por Thomas Hobbes como natural e anterior à formação do Estado.

## 6.2 SERVIDORES: UMA VISÃO “INDIVIDUALISTA” E “DESINTERESSADA NO OUTRO”

Para Sônia, a “destruição do serviço público” passaria pela incorporação da razão neoliberal pelos próprios servidores da Capes. Os entrevistados convergiram ao comentar sobre o

21 Carta Capital, 24 de agosto de 2021. ‘Não queremos o inclusivismo’, diz Milton Ribeiro sobre crianças com deficiência em escolas. <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/nao-queremos-o-inclusivismo-diz-milton-ribeiro-sobre-criancas-com-deficiencia-em-escolas/>, página acessada em 24/08/2021.

perfil dos funcionários da instituição, mas foi Sônia quem mais se aprofundou neste diagnóstico: “a dificuldade é a própria categoria” oriunda da “classe média brasiliense”. Para reforçar a percepção de Sônia, trago também a descrição de Clóvis sobre o perfil do servidor da Capes: “individualista, muito desinteressado no outro”.

De acordo com reflexões de Brown (2021:121-126), junto às explosões de “raiva do poder ofendido” e a depreciação/destruição do social, desenvolver-se-ia “a não preocupação com os outros”. Neste tom, a autora decifrou o significado da liberdade apregoada por neoliberais e neoconservadores da seguinte maneira: “*a liberdade torna-se fazer ou dizer o que se quer, sem levar em conta seus efeitos, liberdade de genuinamente não se importar com os apuros, as vulnerabilidades ou os destinos dos outros humanos, as outras espécies ou o planeta*” (Brown, 2021:126). Por fim, a indiferença em relação aos outros faz parte desta racionalidade neoliberal em diferentes intensidades.

Seguindo as formulações de Sônia, uma fração de classe média que tem lugar na Capes seria “parte do problema”, já que tais servidores seriam “contra o Estado”. Na medida em que aderem ao ideário do “Estado mínimo” e ao “mito do Estado inchado”, aprovam a “privatização” e possuem uma “perspectiva mais individualista”. Evocando os dois lados opostos nesta balança, o social e o individual, Sônia afirmou que a “veia de nossos problemas” seria: “nosso problema com o social, o privado é [visto como] melhor”.

Segundo Sônia, os servidores que seriam “contra o Estado” teriam ido “às ruas pelo Fora Dilma, pelo Estado mínimo” e chegaram a criar “plena identificação com os facistas”. Convém refletirmos sobre, como nos alertou Sônia, as consequências de ser contra o Estado. Quando Pierre Clastres escreveu o livro *A Sociedade contra o Estado* (2012), ser contra o Estado, no contexto das pequenas sociedades indígenas sem instituições estatais, era ser contra o aumento de poder entre os seus semelhantes, ou seja, era ser contra a desigualdade. No atual contexto institucional dos

diversos países, ser contra o Estado é ser favorável ao aumento da desigualdade social, pois o Estado, em lugar de regular as relações em favor dos vulneráveis, retira-se do exercício de suas funções sociais e serve aos grupos da elite que lhes capturam.

Se existe este descaso com o social ou com o coletivo, as pessoas se veem como “meras operadoras de uma política acima delas” e “não estão ali para pensar política” – disse Sônia. Esses servidores teriam sido apenas “treinados para concurso”, conseqüentemente, para minha interlocutora, o serviço público estaria “destruído pela indústria do concurso”. Com a perspectiva individualista, “pensaram pouco na Capes, na educação brasileira” ou “no Brasil”. Assim, Sônia interpretou: “não me ocupo de pensar o programa”, “se era para construir ou destruir, não tenho nada a ver com isso”.

Frederico finalizou a entrevista dizendo que “Bolsonaro está forçando as instituições a pensarem sobre si mesmas”. Nessa direção, Iara também fez alguns alertas que reforçam a necessidade do corte com a perspectiva individualista para que o desmonte voltado à categoria não seja aprofundado: “a galera não entende que você está do mesmo lado” ou “a banalidade tomou conta, nêgo toma seus direitos toda hora!”. Diante da magnitude dos problemas, a banalidade se referiria tanto à naturalização de posturas assediadoras quanto ao foco de alguns servidores em assuntos menores, como vanglória pessoal ou disponibilização de pequenos brindes em datas comemorativas. Logo, Iara metaforicamente colocou: “o mano tocando violino – ‘você toca à beça, mas o barco está afundando’ – em analogia a uma cena do filme Titanic. Isto é, se não olharmos para a realidade em que estamos inseridos de forma mais abrangente, com solidariedade social, afundaremos todos no mar da falta de perspectivas, de oportunidades e da servidão.

## 7. “DESMONTE GERAL”: EXEMPLIFICANDO A INTERVENÇÃO NAS UNIVERSIDADES

“Desmonte geral” foi o termo usado por Bartira para se referir ao efeito das políticas que têm gerado cortes de recursos públicos. Programas de pós-graduação com notas abaixo de 5, em uma escala de 1 a 7, estariam em situação precária e beirando o seu “desligamento” do SNPG. Assim, além de, neste texto, penetrar nos acontecimentos relativos à Capes e no imaginário de seus servidores, reservo um espaço para demonstrar alguns dos efeitos deste desmonte geral, trazendo o exemplo da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), instituição que sofreu intervenção pelo governo federal na escolha de seu reitor. No momento, existem pouco mais de 20 instituições federais de ensino sob a gestão de reitores interventores.

A UFFS foi criada em 2009, unindo as reivindicações populares e o projeto de expansão da educação pública sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Em 2005, mediante associação de entidades públicas, ONGs e movimentos sociais foi criado, no local, o Movimento Pró-Universidade Federal. O projeto para a criação da universidade envolveu “a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), a Via Campesina, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), entre outros movimentos sociais”.<sup>22</sup> Segundo o *site* da Universidade, “a Fronteira Mercosul era uma região historicamente desassistida pelo poder público”, assim, “o principal objetivo da nova universidade” era “desenvolver a região da Fronteira Sul, a partir da qualificação profissional e da inclusão social, respeitando as características locais”. Com o projeto de criação concluído, o primeiro semestre letivo iniciou-se em março de 2010 em cinco campi: dois deles situados no Paraná, dois no Rio Grande do Sul e um em Santa Catarina. O caráter popular e democrático da Universidade foi ressaltado com a reserva de aproximadamente 90% das vagas para estudantes provindos de escolas públicas.

---

22 Cf.: A Instituição, História. [https://www.uffs.edu.br/institucional/a\\_uffs/a\\_instituicao/historia](https://www.uffs.edu.br/institucional/a_uffs/a_instituicao/historia), página acessada em 24/11/2021.

Talvez por feitos como este em seu governo, de apoiar a criação de uma universidade concebida por movimentos sociais e que atende prioritariamente alunos provindos de escolas públicas, o ex-presidente Lula tenha sido chamado de “guerreiro do povo brasileiro” durante o discurso que antecedeu a sua prisão em 2018. Tal “povo” volta a ser hoje mais fortemente excluído dos processos democráticos, conduzindo-nos, como afirmou Athanasiou (2021), a uma democracia sem o *demos*.

De agosto de 2019 até o presente, a UFFS está sendo gerida por um reitor-interventor. A eleição para escolha dos gestores foi realizada pela comunidade universitária em 29 de abril de 2019, quando os dois nomes mais votados iniciaram suas campanhas para o segundo turno das eleições. O vencedor foi o candidato Anderson André Genro Alves Ribeiro (54,1%) e na segunda colocação ficou o candidato Antônio Inácio Andrioli (45,9%).<sup>23</sup> No entanto, o candidato que alcançou a terceira colocação, não indo para a disputa de segundo turno, foi escolhido pelo MEC e pelo presidente da República para gerir a instituição pelos quatro anos seguintes. Desse modo, em 30 de agosto de 2019, o presidente Jair Bolsonaro assinou o decreto de nomeação de Marcelo Recktenvald para a reitoria da UFFS.

Segundo matéria do *site* Brasil de Fato, Recktenvald é apoiador de Bolsonaro e participa de atos em defesa do presidente.<sup>24</sup> Inclusive, o novo reitor teria defendido nas redes sociais a intervenção militar no Supremo Tribunal Federal (STF), fazendo referência a uma frase dita por um dos filhos do presidente, que insinuava a forma de fazê-la: “um cabo e um soldado resolveriam essa questão”.<sup>25</sup>

Várias mobilizações foram realizadas para efetivar a posse do

23 Cf.: ANDES-UFRGS, 2 de setembro de 2019. Comunidade acadêmica se mobiliza contra intervenção na UFFS. <https://andesufrgs.org.br/2019/09/02/comunidade-academica-se-mobiliza-contraintervencao-na-uffs/>, página acessada em 24/11/2021.

24 Cf.: Brasil de Fato, 9 de setembro de 2019. UFFS é alvo de intervenção e comunidade acadêmica reage em protesto. <https://www.brasildefato.com.br/2019/09/09/uffs-e-alvo-de-intervencao-e-comunidade-academica-reage-em-protesto/>, página acessada em 24/11/2021.

25 Cf.: Desacato, 28 de maio de 2020. Reitor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) defende intervenção militar no STF. <http://desacato.info/reitor-da-universidade-federal-da-fronteira-sul-uffs-defende-intervencao-militar-no-stf/>, página acessada em 24/11/2021.

candidato eleito pela comunidade científica, como atos, greves, ocupações e assembleias, mas nenhuma decisão coletiva ou reivindicação surtiu efeito. Em um manifesto realizado pelo Movimento em Defesa da Democracia, Educação Pública e Direitos Sociais, formado pela comunidade neste processo de resistência, considerou-se que:

*“a não nomeação do reitor eleito faz parte de uma estratégia do governo federal em desmontar e privatizar a Educação Pública brasileira com a adoção de medidas como o Teto dos Gastos, o Corte no Orçamento para as Universidades e Institutos Federais, e a redução de Recursos para as Bolsas de Pesquisa e Auxílios Estudantis; (...) A DEMOCRACIA, a EDUCAÇÃO PÚBLICA e os DIREITOS SOCIAIS são conquistas garantidas na Constituição Federal de 1988 e estão sob duro ataque! Os mais prejudicados são os Estudantes das Escolas Públicas, os Agricultores, Povos Indígenas, Trabalhadores Urbanos e Desempregados, Micro e Pequenos Empresários.”* (Manifesto em Defesa da Democracia, da Educação Pública e dos Direitos Sociais, em setembro de 2019)

Em novembro de 2021, para concluir esta seção do texto, solicitei ao reitor eleito da UFFS, Anderson Ribeiro, um relato sobre a gestão interventora que vigora na universidade. Gentilmente, o professor redigiu uma rica declaração, da qual selecionei alguns trechos abaixo:

*“O que eu vejo é um processo que não visa uma mudança particular em uma ou outra universidade, baseada em alguma necessidade de adaptação na gestão, mas sim visa desestabilizar o sistema público de ensino superior como um todo. E para isso, conta com pessoas nas próprias instituições.*

*No caso da UFFS, a pretensão de ser nomeado por fora das eleições já era escancarada antes mesmo da disputa, do debate e da formulação de propostas para a universidade. Isso corrói*



*o processo democrático, que não pode ser reduzido à escolha de nomes.*

*O resultado é uma gestão sem proposta, sem direção na condução da universidade, que atua sob demanda ou pressão, que conflita com decisões dos órgãos superiores e atua de forma autoritária, tentando impor sua posição. A atual reitoria tem mostrado uma total falta de projeto, demonstrado desconhecimento das políticas acadêmicas e mesmo de entendimento sobre a necessidade delas. Não há apresentação de pautas e iniciativas, há apenas o atendimento, mal feito, de demandas espontâneas. Não é de se estranhar que muito do que precisa ser feito seja delegado aos campi e aos cursos, sem que a gestão superior coordene ou dê diretrizes gerais. A gestão é negligente e dispersa. (...) É preciso avançar politicamente no entendimento sobre a Autonomia Universitária e sobre a sua importância para a produção de ciência no país e para que os processos de formação sejam um projeto do Estado brasileiro, não do governo de plantão.” (Erechim – RS, 30 de novembro de 2021)*

Anderson Ribeiro explicitou ainda a falta de “know-how” de “uma parcela significativa das pessoas que estão na gestão”, sendo o gestor um “espelho dessas posições do governo internamente”. É notável a semelhança dos atributos expressos pelos funcionários da Capes, quanto aos seus dirigentes, e pelo reitor eleito da UFFS, quanto aos gestores institucionais. Seriam todos “sem norte” ou “sem direção”, “sem projeto” ou “sem proposta”, sem “qualificação” ou sem “know-how”, sem “compreensão” ou “entendimento” do local em que estão inseridos e de suas regras, deixando ambas as instituições rumo ao Estado “Zero” para os segmentos mais empobrecidos do país.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto expressa as ideias e as vivências de meus colaboradores de pesquisa em sintonia com os processos sociais e históricos que perpassam o Estado brasileiro. Realizando esta articulação, o objeto que considerei mais pertinente eleger foi a reengenharia do Estado baseada no modelo neoliberal de viés autoritário. Aponto para a *destruição*, o *desmonte* e o *esvaziamento*, seguindo as categorias empregadas por meus interlocutores, mas pretendi ir um pouco além ao indicar uma espécie de Estado centauro que, a depender dos segmentos com os quais interage, exhibe diferentes faces. Desse modo, os representantes do Estado, associados aos integrantes do mercado, redirecionariam as políticas, diminuindo a assistência às partes da sociedade que não integram a elite político-econômica. Neste cenário, a ideia de justiça social é desprezada, por meio de narrativas que compõem o ideário neoliberal e conservador, e a desigualdade social é aprofundada.

O discurso neoliberal impregna as instituições, que seguem um modelo internacional adaptando-o às condições nacionais. Por isso, pretendi abordar a temática do *neoliberalismo autoritário* mediante a análise de sua racionalidade em uma instituição estatal, na Capes. Relativo a este ambiente, elegi o seguinte problema de pesquisa: quais os principais sustentáculos do processo de reorientação política na Capes e que marcas têm produzido em sua dinâmica?

Distingui dois sustentáculos desse processo, a ampliação do espaço do setor privado na agência e a alegada existência de antigas práticas assediadoras que reforçam a hierarquia institucional, controlando possíveis oposições e incutindo uma postura de irrestrita obediência. No primeiro caso, vislumbramos uma desconfiança dos servidores quanto aos gestores provindos da iniciativa privada, fundamentada em benefícios concedidos ao setor, como acatamento de recursos solicitando alteração de nota de cursos de pós-graduação e a concessão de cadeira no

Conselho Superior. Junto a isso, constata-se a baixa qualificação de certas chefias, que não possuiriam uma compreensão satisfatória sobre a Capes. No segundo caso, o poder mais perene é mantido por algumas chefias intermediárias, que preencheriam o espaço entre os diretores e os subordinados e teriam cooperado para efetivar a reengenharia estatal.

Entre as marcas produzidas na dinâmica da instituição por parte dos dirigentes estão: o esvaziamento da missão institucional, a desorganização interna e o insulamento de suas práticas impopulares. O esvaziamento da missão da Capes estaria sendo realizado mediante a diminuição de seus recursos financeiros e a interferência na avaliação dos programas de pós-graduação. A desorganização interna é um sintoma da baixa qualificação de certos empossados nos cargos de alto escalão, mas também da própria reengenharia estatal em ação, que leva a um desmonte por omissão devido às resistências que dificultam um desmonte mais ativo. O resultado é uma gestão que aparenta estar “sem norte”, “sem projeto” e “sem comando”. Por outro lado, o insulamento está alicerçado no uso de normas legais, que conformam o chamado “legalismo”, no impedimento da participação ou do diálogo e na disseminação do medo entre os servidores, levando à paralisia das reivindicações.

Segundo os interlocutores, as marcas produzidas na dinâmica institucional por parte de algumas chefias intermediárias seriam a pouca autonomia na execução dos trabalhos internos, a desigualdade na aplicação de normas, o amedrontamento como política de gestão, e uma espécie de ‘servidão’ como regime de trabalho que, por fim, sustenta o funcionamento do neoliberalismo.

Não é possível desconsiderar os efeitos do ideário neoliberal e conservador quando alcançam as mentes dos servidores, ele indiretamente contribui com a reengenharia do Estado. A dimensão social ou coletiva é desprestigiada e vista como um empecilho na extensão da liberdade individual. Uma liberdade baseada na concorrência entre as pessoas, que acentua o individualismo, diminuindo o interesse pelo *outro*. Tudo leva a

crer que se o destino dos *outros* não interessa ou mobiliza uma parcela de indivíduos, a função do Estado, de redistribuir renda, perde importância. A consequência seria uma postura “contra o Estado”, que, na verdade, autoriza o aumento da desigualdade social. Como alguns dos meus colaboradores sugeriram, preservar direitos exigiria uma visão mais abrangente que leve à unidade de grupo.

Finalizei este texto confrontando um momento histórico de expansão na criação de universidades com o atual quadro de contenção por meio do caso da Universidade Federal da Fronteira Sul, que reflete um “desmonte geral” no âmbito da educação superior. A UFFS concebida por movimentos sociais e criada em 2009, na fase do neoliberalismo classificado por Saad-Filho como desenvolvimentista, sofreu uma intervenção, por parte do governo federal, na escolha de seu reitor. O adjetivo autoritário para qualificar o neoliberalismo vigente é mais uma vez exemplificado com o fato ocorrido na UFFS. A Universidade sob intervenção reforça também uma lógica de gestão desnorteada que parece apenas obedecer ou transmitir comandos superiores, bem como atender atabalhoadamente “demandas espontâneas”.

Pelas restrições geradas e pela ampliação das exclusões sociais, fruto de políticas que não têm gerado a saída das pessoas da pobreza, mas a entrada nela, poderíamos reinterpretar o *slogan* do governo federal composto pelas frases *Brasil acima de tudo e Deus acima de todos*. Estar acima explicita uma hierarquia diante da qual podemos questionar quem faz parte deste *Brasil* e quem está abaixo, compondo o *tudo*. Iluminados pela visão do *Estado centauro*, poderíamos dizer que deste Brasil faz parte uma elite associada, enquanto o povo, na base da sociedade, vê suas rendas e oportunidades diminuir drasticamente. Sobre *Deus acima de todos*, poderíamos retrucar, como é repetido em algumas igrejas, que ‘ele está no meio de nós’, já que as hierarquias atualmente reforçadas buscam materializar um governo que não recompensa o suor e o sangue derramados historicamente por toda nossa gente.

## REFERÊNCIAS:

- ALBINO, Chiara; OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana. **Apresentação**. In: ALBINO, Chiara; OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana (orgs.). *Neoliberalismo, neoconservadorismo e crise em tempos sombrios*. Recife: Editora Seriguela, 2021.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2021.
- ANDEPS & AFIPEA. **Assédio Institucional: o que é? Como enfrentar?**. Brasília: Andeps; Afipea, 2020.
- ANDRADE, Daniel Pereira. **Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade**. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 38, n. 113, p. 109-135, jan./abr. 2019.
- ANDRADE, Daniel Pereira. **Neoliberalismo autoritário no Brasil: reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública**. *Sens public*, 1-28, 2020. <https://doi.org/10.7202/1079478ar>
- ATHANASIOU, Athena. **Estados de emergência, modos de emersão: atuações críticas de “o povo” em tempos de crise**. In: ALBINO, Chiara; OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana (orgs.). *Neoliberalismo, neoconservadorismo e crise em tempos sombrios*. Recife: Editora Seriguela, 2021.
- AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes. **O Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): regulação, avaliação e financiamento**. *RBPAE*, v. 32, n. 3, p. 783-803, set./dez. 2016.
- BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRTIER, Adrienne. **Dismantling Public Policy: preferences, strategies, and Effects: na analytical framework**. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRTIER, Adrienne (eds.). *Dismantling Public Policy: preferences, strategies, and Effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Espírito de Estado. Gênese e estrutura do campo burocrático.** *Razões Práticas: sobre a teoria da ação.* Campinas: Papirus, 1996.

BROWN, Wendy. **O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas “democracias” do século XXI.** ALBINO, Chiara; OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana (orgs.). *Neoliberalismo, neoconservadorismo e crise em tempos sombrios.* Recife: Editora Seriguêla, 2021.

BROWN, Wendy. **Introdução.** *Nas Ruínas do Neoliberalismo.* São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BRUFF, Ian. **The Rise of Authoritarian Neoliberalism. Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture Society**, 26:1, 113-129, 2014.

CLASTRES, Pierre. **A Sociedade contra o Estado.** São Paulo: Cosac Naify, 2012.

COMAROFF, Jean e COMAROFF, John L. **Preface; Law and Disorder in the Postcolony: an introduction.** In: COMAROFF, Jean e COMAROFF, John L (editores). *Law and disorder in the postcolony.* Chicago: University of Chicago Press, 2006.

EINARSEN, Stale; HOEL, Helge; ZAPF, Dieter; COOPER, Cary L. **The Concept of Bullying and Harassment at Work: The European Tradition.** In: EINARSEN et al. (eds). *Bullying and emotional abuse in the workplace: international perspectives in research and practice.* London: Taylor and Francis, 2003.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso.** São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir.** Petrópolis: Vozes, 2014.

KAFKA, Franz. **O processo.** São Paulo: Martin Claret, 2011.

LEYMANN, Heinz. **Mobbing and Psychological Terror at Workplaces. Violence and Victims**, v. 5, nº 2, 1990, 119-126.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. *Arte & Ensaios*, n. 32, p. 123-151, dez. 2016.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira; ARCANJO, Pedro; FERREIRA, Pablo Gabriel. **O Papel da Capes e do Sistema Nacional de Pós-Graduação no Desenvolvimento Brasileiro: implicações do seu desmonte**. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: Afipea, 2019.

REGIMENTO INTERNO DA CAPES, **Portaria nº 105**, de 25 de maio de 2017.

SAAD-FILHO, Alfredo. **Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003-2019)**. *Latin American perspectives*, Issue 230, Vol. 47, n. 1, 9-27, jan. 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **História não é bula de remédio**. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Prefácio à terceira edição**. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Campinas: Editora da Unicamp, 2015.

SILVEIRA, Monica Maria Rebelo Velloso da; ROCHA-NETO, Ivan. **O processo de avaliação do sistema nacional de pós-graduação identifica a Capes e a diferença das outras agências**. *Poiésis*, Tubarão, v. 10, n. 17, p. 292-309, jan./jun. 2016.

SOARES, Ângelo. **Assédio Moral e Ideação Suicida**. In: BARRETO, Margarida; NETTO, Nilson Berenchein; PEREIRA, Lourival Batista (orgs.). *Do Assédio Moral à Morte de Si: significados sociais do suicídio no trabalho*. São Paulo: Matsunaga, 2011.

VELHO, Otávio. **Cap. III - Capitalismo autoritário; Cap. XIV – As perspectivas para o capitalismo autoritário**. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas Sociais, 2009.

VERDASCA, Ana Teresa Moreira. **Assédio Moral no Trabalho: uma aplicação ao sector bancário português**. Universidade Técnica de Lisboa – Tese de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, 2010.

WACQUANT, Loïc. **Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente**. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez. 2012.







# CAPÍTULO 16

---

## “QUEREM DESTRUIR”: ENTRE “CORTES” E “INGERÊNCIAS”, O “ESVAZIAMENTO” DAS INSTITUIÇÕES DE FOMENTO DO MCTI

Monique Florencio de Aguiar

### RESUMO:

Os elementos analíticos deste trabalho foram formulados a partir da articulação dos argumentos dos meus colaboradores com parte da literatura, existente na antropologia, sobre instituições. Desse modo, tomei como objeto as *culturas administrativas destrutivas* instituídas mediante um processo que teve como grande marcador o golpe parlamentar de 2016.

Para acessar esses valores e símbolos, foi importante prestar atenção à linguagem dos meus colaboradores, pois ela revelaria os sentidos associados à *cultura do poder vigente*. Questionando como atuam os agentes das culturas destrutivas, pude perceber que existe um *método de destruição* ao comparar a atuação e os valores manifestos na gestão da Finep e do CNPq. O processo histórico de destruição vivenciado é o mesmo e, em ambas as instituições, verificou-se a interveniência de militares. Portanto, ocorreu a imposição de uma inflexível obediência hierárquica, que fez as instituições se abrirem a ingerências e, conseqüentemente, levou a uma maior perda de autonomia das mesmas. A obediência a ordens superiores resultou no “alinhamento” das chefias, que também está atrelado à valorização do não questionamento. Este seria o fenômeno identificado como “*verticalização*”, na Finep, e como “*militarização*” no CNPq.

Nesse sentido, são reforçados o “clima fiscalizador”, punitivista e os assédios. Na Finep e no CNPq, a principal diferença dos

fatores aqui colocados, como formas de atuação em um modelo destrutivo, é de intensidade. Se em ambas, atos que prejudicam o bom funcionamento da instituição são “deliberados” ou “propositais”, na Finep, a ênfase foi posta no *ataque* (“estamos sendo atacados”) e, no CNPq, a ênfase foi posta na *asfixia* (“minando a estrutura interna”). Entre os pontos convergentes, podemos citar: i) a diminuição de recursos, ii) a retirada de atribuições, iii) a restrição do funcionamento de Conselhos e Fóruns, iv) a rigidez da centralização hierárquica e v) a imposição do medo.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	661
2. CULTURAS DESTRUTIVAS: DO GOLPE PARLAMENTAR ÀS REQUENTADAS FORMAS DE GERIR	685
3. FINEP: "ESTAMOS SENDO ATACADOS"	672
4. CNPQ: "MINANDO A ESTRUTURA INTERNA"	685
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: EXISTE UM MÉTODO DE DESTRUIÇÃO NO ATAQUE ÀS INSTITUIÇÕES?	694
REFERÊNCIAS	699

## 1. INTRODUÇÃO

O contexto sociopolítico em que estamos inseridos nos remete a instabilidades e a agressividades encarnadas em muitos administradores públicos, os quais têm instalado uma aura de "medo"<sup>1</sup> em setores do Estado brasileiro. Por isso, neste texto proponho realizar uma análise das formas de gerir<sup>2</sup> que configuram certa *cultura administrativa*. Baseando-me nas narrativas dos

1 As aspas duplas, neste texto, sinalizam termos ou frases usados pelos meus colaboradores ou trechos de trabalhos referenciados.

2 Souza Lima (2002:16) definiu o termo gerir como o "controle cotidiano de uma administração" que pode então ser representada por uma espécie de "tutor de coletivos, controlador de espaços, mantenedor dos desiguais em seus nichos".

funcionários que me concederam entrevistas, chamei esta forma de administrar de *culturas destrutivas*. Essa cultura da destruição pode ser vista como ciclicamente ‘requeitada’ e tem, nos locais pesquisados, um ator fundamental: os *militares*. Neste bojo, a questão que procurarei responder é: como atuam os agentes das culturas destrutivas. É quando a força mais bruta parece se insinuar que se faz evidente a utilidade da inteligência para transmutar as realidades em algo de qualidade superior.

Para construir meu objeto, terei como unidades sociais de análise duas instituições de fomento à ciência e à tecnologia: a *Financiadora de Estudos e Projetos* (Finep) e o *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (CNPq). O declínio de investimentos nessas duas instituições traz impactos negativos para a produção científica de diversas entidades espalhadas pelo território nacional. Conseqüentemente, é o desenvolvimento econômico e sociocultural que entra em derrocada.

A condição atual dessas instituições será examinada a partir dos pontos de vista de alguns funcionários que vivenciam o cotidiano institucional e, para tal, realizei entrevistas *on-line* entre três de agosto e dois de outubro de 2021. Os primeiros contatos nas instituições foram realizados com o auxílio da *Associação de Funcionários do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (Afipea), que me forneceu indicações. Posteriormente, os próprios entrevistados facilitaram outros contatos. Sem dúvida, cada técnica de pesquisa traz as suas implicações metodológicas e, neste caso, o contexto microssociológico em que os fatos narrados se desenrolaram não pôde ser restituído como o seria mediante observação participante. No entanto, temos acesso a ricas representações e, se usarmos bem a nossa capacidade de ouvir, como faculdade de entendimento, por meio dessas representações é possível captar marcantes elementos culturais.

As entrevistas tiveram duração de uma a duas horas e, embora eu as iniciasse com um questionário estruturado,<sup>3</sup> busquei

<sup>3</sup> O questionário foi organizado em três seções: a primeira continha uma pergunta sobre a frente de destruição atinente ao orçamento, a segunda possuía duas perguntas sobre a organização institucional e a terceira se referia às relações travadas pelo quadro de pessoal, com dez perguntas.

seguir os próprios interesses dos entrevistados, explorando suas respostas e focando naquilo que desejavam pôr ênfase. Dessa forma, redirecionei as questões de acordo com o que a mim era apresentado, fazendo com que nem todas as perguntas planejadas de antemão fossem realizadas, o que tornava cada encontro um momento bastante único. Se grande ênfase foi posta no *medo* que ronda os seus ambientes de trabalho e o receio em conceder entrevistas despontou, procurei reforçar a confiança que me concederam retornando este texto aos funcionários ouvidos antes de por aqui publicizá-lo. Assim, eles puderam fazer sugestões e verificar se seu anonimato tinha sido mantido, o que os transformou em colaboradores deste empreendimento textual, sagrando-o com a ética científica.

Para fins analíticos e teóricos, farei uso do método comparativo, relacionando argumentos atinentes à Finep e ao CNPq. Este método é antigo e passou por transformações em decorrência do próprio desenvolvimento científico, mantendo o objetivo de identificar regularidades fenomênicas e alcançar generalizações a partir da análise de casos particulares. Segundo Woortmann (2005:89), tal método seria “um meio controlado de chegar às regularidades e generalizações”:

*“o método comparativo “és una forma de erudición”, nos termos de Little et al. (op. cit.) e mais especificamente, uma forma controlada de questionamento e de aproximação organizada. É antes de tudo um meio de organizar o pensar sobre o real, diriam os clássicos, num proceder controlado, científico.” (Woortmann, 2005:106)*

Ao longo do tempo, alguns autores deixaram suas marcas ao explorar o método e podemos selecionar em suas produções, ainda que seus paradigmas tenham sido superados, contribuições para o procedimento aqui seguido. Franz Boas, em texto de 1896, questionou a forma hipotético-dedutiva dos evolucionistas realizarem comparações entre sociedades

e propôs uma pesquisa histórica detalhada, ressaltando que é preciso comprovar a comparabilidade dos fenômenos correlacionados (Boas, 2010:32,37). Radcliffe-Brown, em texto publicado em 1951, concebeu o método comparativo como tarefa da antropologia social, a despeito do que compreendeu como meras descrições, introduzindo a análise de costumes e crenças de forma relacionada ao sistema social total de que eram parte (Radcliffe-Brown, 1978:44). Barth, em conferência proferida em 1995, ensejou um exame comparativo interpretativista, no qual eram percebidas as variações de sentido expressas em uma região da Nova Guiné, reconhecendo formas variantes de um mesmo processo (Barth, 2000:188).

Aproveitando essas lições, saliento que a Finep e o CNPq são comparáveis por serem duas instituições de fomento à ciência e à tecnologia vinculadas a um mesmo Ministério, o *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações* (MCTI). Assim, possuem uma atribuição similar, embora contenham diferenças em suas atuações, e travam relações com superiores situados em uma mesma instância. Além disso, compartilham de recursos do mesmo Fundo, o *Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (FNDCT). As características e crenças expressas nas falas dos entrevistados serão atreladas às instituições, que como unidades de análise constituem uma realidade mais abrangente. E, conforme os ensinamentos de Barth, prestarei atenção às interpretações dadas pelos funcionários, a fim de identificar as semelhanças e as variações de um mesmo processo, o processo de destruição ou de desmonte das instituições democráticas.

Woortmann (2005) esclareceu que a comparação é apenas um momento do método; este seria constituído de três momentos: o de seleção das unidades de observação, o de construção do objeto, por meio do delineamento da problemática de pesquisa, e, por fim, o de comparação que proporcionará uma reflexão sobre o objeto, alcançando as regularidades e generalizações.

Esperando ter bem conduzido o olhar de meu leitor, passo a apresentar a estrutura deste texto. No primeiro subtítulo, construo



o objeto deste trabalho, fazendo referência a um contexto mais abrangente, o do golpe parlamentar, quando os militares são notados como um dos atores deste processo que levou às atuais formas de gerir. No segundo subtítulo, apresento a Finep e os elementos que constituem e direcionam a sua administração, referenciados pelos meus colaboradores. Da mesma forma, no terceiro subtítulo, apresento o CNPq e os elementos que constituem e direcionam a sua administração, segundo os meus colaboradores. No quarto subtítulo, reflito sobre a existência de um método de destruição das instituições, comparando os aspectos analisados nas seções sobre a Finep e o CNPq. Desse modo, a comparação poderá abrir caminhos para a atuação de nossas inteligências estrategicamente orientadas.

## 2. CULTURAS DESTRUTIVAS: DO GOLPE PARLAMENTAR ÀS REQUENTADAS FORMAS DE GERIR

Durante as entrevistas, tanto na Finep quanto no CNPq, fez-se referência à noção de cultura. Na Finep, um colaborador, que será mais bem explicitado na próxima seção, mencionou que a “cultura” do assédio moral sempre existiu em todos os governos, o diferencial agora seria o “ataque” à instituição. No CNPq, Fabiana,<sup>4</sup> uma das entrevistadas, constatou a vigência de uma “cultura do estresse” ocasionada pela “falta de pessoal” e de “ferramenta de trabalho”, o que aumentaria a probabilidade de assédio moral no ambiente laboral.

Após salientar o uso do termo cultura pelos entrevistados, farei uma digressão a fim de resgatar características do processo de deterioração das instituições, situando-nos a partir de dois discursos: o do atual presidente, Jair Bolsonaro (2018-), ao votar o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2016) em 2016 e o da própria Dilma, após a votação deste *impeachment*. Selecionei o seguinte trecho da fala de Bolsonaro:

---

4 Nome fictício.

*“Perderam em 64, perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula que o PT nunca teve. Contra o comunismo. Pela nossa liberdade. Contra o Foro de São Paulo. Pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff. Pelo exército de Caxias, pelas nossas Forças Armadas. Por um Brasil acima de tudo e por Deus acima de todos, o meu voto é sim.”*

O então deputado fez referência a dois momentos históricos: o do golpe militar ocorrido em 1964 e o do golpe parlamentar ocorrido naquele ano de 2016. Além de referenciar notícias falsas, fez homenagem ao coronel Brilhante Ustra, que participou da ditadura e torturou Dilma Rousseff, aclamando ainda o exército de Caxias e as Forças Armadas. Desse modo, Bolsonaro manifestou a sua aprovação quanto às práticas de Ustra, considerado o primeiro torturador condenado no Brasil. Em matéria do jornal *Brasil de Fato* lê-se:

*“A fala não foi de improviso, Bolsonaro leu o nome do militar em um pedaço de papel amarrotado. Foi um ato sádico, planejado, covarde e cruel, assim como eram as sessões de torturas em centenas de pessoas que aconteceram em São Paulo, no Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (Doi-Codi), sob o comando do coronel Ustra na ditadura militar, período em que foram contabilizadas 434 mortes e desaparecimentos no país, segundo a Comissão Nacional da Verdade.” (Brasil de Fato, 17 de outubro de 2018)<sup>5</sup>*

A Comissão Nacional da Verdade foi instituída em novembro de 2011, no governo de Dilma Rousseff, com o propósito de apurar violações aos direitos humanos ocorridos, principalmente, durante a ditadura militar (1964 a 1985). A Comissão findou em

5 Conf.: Brasil de Fato, 17 de outubro de 2018. Conheça a história sombria do coronel Ustra, torturador e ídolo de Bolsonaro. <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/17/conheca-a-historia-sombria-do-coronel-ustra-torturador-e-idolo-de-bolsonaro>, página acessada em 02/11/2021.

dezembro de 2014 e, após amplas investigações, foi recomendada a responsabilização jurídica dos causadores das violações, o que implicaria na anulação da proteção da lei da Anistia de 1979.<sup>6</sup> Muitos militares foram alvos dessas investigações que visavam à justiça.

Saltamos para agosto de 2016, quando o Senado aprovou o *impeachment* de Dilma Rousseff, a primeira mulher presidente do Brasil. Em trechos de seu discurso, ela afirmou:

*“Hoje, o Senado Federal tomou uma decisão que entra para a história das grandes injustiças. Os senadores que votaram pelo impeachment escolheram rasgar a Constituição Federal. Decidiram pela interrupção do mandato de uma Presidenta que não cometeu crime de responsabilidade. Condenaram uma inocente e consumaram um golpe parlamentar. (...) É o segundo golpe de estado que enfrento na vida. O primeiro, o golpe militar, apoiado na truculência das armas, da repressão e da tortura, me atingiu quando era uma jovem militante. O segundo, o golpe parlamentar desfechado hoje por meio de uma farsa jurídica, me derruba do cargo para o qual fui eleita pelo povo. (...) O projeto nacional progressista, inclusivo e democrático que represento está sendo interrompido por uma poderosa força conservadora e reacionária, com o apoio de uma imprensa facciosa e venal. **Vão capturar as instituições do Estado para colocá-las a serviço do mais radical liberalismo econômico e do retrocesso social.** (...) O golpe é contra o povo e contra a nação. O golpe é misógino. O golpe é homofóbico. O golpe é racista. **É a imposição da cultura da intolerância, do preconceito, da violência.**”<sup>7</sup>*

Na introdução de sua fala, Dilma interpretou o *impeachment*

6 Conf.: G1, 10 de dezembro de 2014. Comissão da Verdade responsabiliza 377 por crimes durante a ditadura. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/comissao-da-verdade-responsabiliza-377-por-crimes-durante-ditadura.html>, página acessada em 02/11/2021.

7 Conf.: G1, 31 de agosto de 2016. Íntegra do discurso de Dilma após impeachment. <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/integrado-discurso-de-dilma-apos-impeachment.html>, página acessada em 02/11/2021.

como um golpe parlamentar injusto e mencionou ser o segundo golpe que enfrentava na vida. Novamente, 1964 se une a 2016 e a presidente apontou como indutoras do golpe as “forças conservadoras e reacionárias”, que teriam interrompido um projeto de governo “progressista, inclusivo e democrático”. Mais que isso, ela previu a captura das instituições de Estado e a imposição do que chamou de “cultura da intolerância, do preconceito, da violência”.

Quando os militares são referenciados em ambos os discursos e o ano de 1964 é relacionado ao ano de 2016, sobressai uma repetição de acontecimentos ao longo da história e um mesmo ator, os militares, pois estes passaram a ocupar muitos cargos no governo de Jair Bolsonaro (2018-). Souza Lima e Facina (2019:440), ao refletirem sobre artigos de uma coletânea voltada à etnografia de instituições, salientaram os “recrudescimentos de episódios autoritários” no Brasil como constituintes de um processo de longo prazo dada a “durabilidade de certos padrões relacionais”. Essa repetição de episódios autoritários se encaixa perfeitamente quando os dois golpes são relacionados, trazendo as ‘requeitadas’ formas agressivas de gerir as instituições.

É oportuno lembrar o diálogo realizado entre as teorias da administração e da antropologia que resultou no vigor do conceito de *cultura organizacional*. Segundo Ruben et al. (1996:73), uma das primeiras definições de cultura organizacional foi realizada por Elliot Jaques, no ano de 1952, no livro *The Cultural Change of the Factory*, publicado nos Estados Unidos. A expressão ganhou impulso na década de 1960, vista como crucial para a realização de mudanças planejadas nas organizações. Mas foi na década de 1980 que ela foi revigorada e os teóricos da administração passaram a se apoiar na antropologia para incluir o simbolismo, os ritos, os mitos e a linguagem em suas análises (Ruben et al., 1996:73-74). Portanto, a consideração quanto à existência de um imaginário construído a partir da constante interação de seres em uma organização melhorou a compreensão da realidade dos grupos, vendo-a como “essencialmente humana” (Ruben et al.,

1996:74-75).

A fim de aprimorar o entendimento das relações entre cultura e formas de gestão, a brasileira Livia Barbosa (1996) propôs o uso do termo *cultura administrativa*. Isto porque o conceito de cultura organizacional nos remeteria a um universo fechado, autocontido e “descolado do contexto social onde se encontra” (Barbosa, 1996:15). Com os problemas atinentes ao termo cultura organizacional, Barbosa (1996:18) salientou os benefícios do uso do termo cultura administrativa, apregoando para este uso três motivos: primeiro, o conceito relacionado a este termo não se restringiria a um único tipo de instituição; segundo, não traria as marcas do campo intelectual que o gestou e; terceiro, valorizaria as relações de diferentes tipos de instituições (e da própria administração) com o universo social no qual estão inseridas. A cultura administrativa foi definida como “o conjunto de lógicas e valores contextualizados de forma recorrente na maneira de administrar de diferentes sociedades” (Barbosa, 1996:19).

Se de início, os valores culturais foram considerados estáveis e consensuais, ao longo do tempo, as teorias passaram a enfatizar um processo dinâmico de negociações e reinterpretações desses valores.

Em 1986, a antropóloga Mary Douglas (2007), por exemplo, teria enfatizado a estabilidade e o consenso em seu livro *Como as Instituições Pensam*. Tendo estudado na Inglaterra e sofrido a influência da escola estrutural-funcionalista, a autora tematizou o compartilhamento das categorias de pensamento como sistemas de conhecimento que controlam a cognição. Para que esse compartilhamento de categorias ocorresse, uma massa de pessoas, que se situaria nas bordas da instituição, adotaria as ideias de uma elite organizacional, transferindo para ela o fardo de pensar.

Diferentemente, em textos de 1997 e 1995, respectivamente, os franceses Irène Bellier e Marc Abélès usaram o termo cultura administrativa e salientaram a noção de processo. Ao analisar a Escola Nacional de Administração e a Comissão Europeia, Bellier (1997:3-4) ressaltou a importância da análise das representações a

partir da atenção dada à linguagem de agentes institucionais. Para ela, em uma mesma instituição podem se articular várias culturas, como diferentes visões de mundo ordenadas por relações de poder que levam a um processo dinâmico de atribuição de sentido. Esse processo dinâmico também foi salientado por Abélès (1995:75-76), que confrontou as noções funcionalistas e culturalistas de cultura, as quais apregoavam uma totalidade coerente, com a historicidade de um processo institucional resultante de um perpétuo movimento de ‘tornar-se’. Assim como Bellier, Abélès baseou suas assertivas em pesquisas sobre instituições supranacionais. Pensando a noção de cultura organizacional e cultura administrativa como equivalentes que evidenciam um espaço fechado, o autor (1995:83) descreveu a instituição “*como um espaço de confrontação entre essas representações: nesse espaço se cruzam as trajetórias em busca de poder*”.

Susan Wright (1994:19) lembrou os esforços de pesquisa em organizações realizados por antropólogos desde 1920 para, ao fim, advogar pelos benefícios de compreender não exatamente a cultura de uma organização, mas a *organização como cultura*, pondo ênfase em um contínuo processo de organização que dissiparia a ideia da instituição como estática e sem contexto. Com o auxílio das teorias de Clifford Geertz, Wright (1994:22), entre outros, constatou a existência de uma multiplicidade cultural nas organizações e mencionou que o objetivo do pesquisador é interpretar mediante categorias culturais o que está acontecendo em uma situação de campo. Assim, examina-se como as pessoas negociam significados, atentando para a *linguagem* e o *poder*.

Contudo, antes mesmo da publicação do livro de Douglas, Laura Nader (1972) propôs justamente estudar a cultura do poder, ou seja, estudar *up* a fim de desvendar os mecanismos manejados pelas elites para manter as hierarquias de poderosas instituições e burocracias e direcionar a vida cotidiana das sociedades (Wright, 1994:15-16). Na década de 1970, nos Estados Unidos, a autora promoveu uma inovação nos estudos organizacionais, pois, anteriormente, esses estudos serviam mais para os

administradores agirem sobre os trabalhadores, como no caso do experimento *Hawthorne* e nas investigações de chão de fábrica de *Manchester*; o ponto de vista dos trabalhadores sobre os administradores não era examinado (Wright, 1994:9). Para Nader, a descrição e a análise de instituições de governo poderiam auxiliar os cidadãos a atuarem na democracia, por isso, a autora salientou: "*we have to describe the bureaucracy and its culture*" (Nader, 1972:s.p).

Da mesma forma que Nader pretendeu esclarecer o funcionamento das instituições estadunidenses para auxiliar os cidadãos e os subalternos, pretendo, com o estudo da Finep e do CNPq, produzir algo que possa auxiliar os funcionários ao trazer suas categorias de entendimento da realidade para o conhecimento público. Dorothy Smith (2005:1-3), considerada a criadora da etnografia institucional desenvolvida na década de 1980, reafirmou a importância de fazer uma sociologia a partir do ponto de vista das pessoas, vendo na linguagem uma chave para a descoberta etnográfica, pois tal linguagem coordenaria a subjetividade e tornaria visível a experiência relacional cotidiana. De acordo com Rankin (2017:1), o propósito da *etnografia institucional* é gerar conhecimentos úteis para as pessoas que têm suas atividades cotidianas organizadas contra os seus próprios interesses. Seguindo as perspectivas aqui expressas, o leitor perceberá o valor dado à linguagem neste texto e a utilidade, para os administrados, do conhecimento produzido.

Se derivações das palavras *destruição*, *desmonte*, *esvaziamento* e *desmantelamento* foram utilizadas como categorias centrais para a compreensão da experiência dos funcionários, propus como objeto deste estudo as culturas administrativas destrutivas, que se configuraram ou se intensificaram após o "golpe parlamentar". Logo, procurarei responder a seguinte questão: *como atuam os agentes das culturas destrutivas nas instituições selecionadas?*

### 3. FINEP: “ESTAMOS SENDO ATACADOS”

O processo de estruturação do sistema de ciência, tecnologia e inovação brasileiro teve impulso na segunda metade do século XX, a partir da criação de instituições federais como o CNPq, a Capes e a Finep (Leser et al, 2019:139). Criada em 1967, a Financiadora de Estudos e Projetos é uma empresa pública que têm como missão:

*“promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições, públicas ou privadas, que exerçam atividades de pesquisa e desenvolvimento.” (Regimento Interno da Finep, artigo 3º, 2018)*

Segundo Leser et al. (2019:146), a promoção do fomento às pesquisas tem sido uma função típica de Estado em decorrência do risco e da incerteza quanto ao êxito e à viabilidade econômica dos empreendimentos. Se não fosse o Estado a realizar este investimento, o país se tornaria vulnerável à dependência tecnológica.

A expertise acumulada pela Finep inclui a sua condição de Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em 1969 e desde então gerenciado pela instituição. Esse Fundo é a principal fonte de recursos para a ciência e a tecnologia. Ele tem, entre os seus componentes, os chamados Fundos Setoriais, criados a partir dos anos 2000 “para fortalecer a pesquisa em setores tecnológicos e estratégicos, tais como, energia elétrica, siderurgia, aeronáutica e petróleo” (Matos & Teixeira, 2019:77). Somam-se cerca de 15 fundos setoriais que têm origem em parcelas de impostos devidos à União e em contribuições sobre a exploração de recursos naturais, recursos estes que devem ser investidos nas mesmas áreas em que se originou.



Além de esclarecer sobre os recursos dos quais dispõe, é conveniente apresentar minimamente a estrutura administrativa da instituição sob análise. A Finep possui órgãos de: i) direção e administração, ii) fiscalização e acompanhamento e iii) assessoramento. São três os órgãos de direção e administração em ordem hierárquica decrescente: a Assembleia Geral, o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. Esta última abarca a Presidência e quatro diretorias: a Diretoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (DRCT), a Diretoria de Inovação (DRIN), a Diretoria Financeira de Crédito e Captação (DRFC) e a Diretoria Administrativa (DADM). Pelo Regimento Interno da Finep, a Diretoria Executiva deveria se reunir ordinariamente uma vez por semana. O atual presidente, Waldemar Barroso Magno Neto (2020 – 2022), é um militar da área de engenharia mecânica, de armamento e de sistemas e foi chamado, durante as entrevistas, de “o General”. Dos quatro diretores, atualmente dois são militares e a instituição também possui vários cargos de assessoria ocupados por militares.

Na Finep, tive acesso a dois entrevistados, um homem e uma mulher, ambos eram de meia idade e não possuíam gratificações sobre os salários.<sup>8</sup> Eles se colocaram como porta-vozes dos demais funcionários em condição mais subalterna, pois, dados os conflitos no interior da empresa, estabeleciam interlocuções com seus colegas e os ouviam. Ao homem darei o nome fictício de Pedro e à mulher chamarei de Estela.

Após realizar esses dois contatos, não foi possível entrevistar outros funcionários sob a alegação do “medo”, “receio” ou “temor generalizado” que parecem formar um campo irradiador de energia negativa no local. Uma das pessoas abordadas afirmou que a sua fala seria semelhante a dos dois colegas, afinal, como argumentou “é um ataque à instituição e aos empregados”. Foi em sintonia com a situação explicitada que intitulei este artigo como “Querem destruir”. Este argumento partiu de Pedro que, em meio a várias ênfases impactantes, afirmou ser esta destruição um movimento “deliberado”.

---

8 A instituição possui cerca de 550 funcionários.

### 3.1 OS “MILITARES”: VERTICALIZAÇÃO, MEDO E ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

O fato da cúpula da Finep ter sido, em grande parte, preenchida com militares no atual governo (2018 – 2022), remete-nos às assertivas de Leirner (2020), para quem o Brasil teria sido alvo de uma guerra híbrida realizada por um grupo de militares e não por agentes externos, como seria comum. Segundo Andrew Korybko (2018), analista político residente na Rússia, a guerra híbrida é uma combinação de revoluções coloridas e guerras não convencionais planejadas por agentes externos com o objetivo de realizar um golpe de Estado em países que não se aliam às políticas e interesses desses agentes.

Convém esclarecer o que são as revoluções coloridas e as guerras não convencionais para, posteriormente, reforçar o ponto de vista de Leirner. As revoluções coloridas seriam orquestradas por meio de propagandas, operações psicológicas e uso de redes sociais que provocam descontentamentos, incentivam manifestações de massa e conflitos internos com o propósito de desestabilizar governos (Stédile, 2018:8). Seriam utilizadas “inversões da realidade” objetivando provocar reações que “afetem o real de forma programada” (Leirner, 2020:19). Se a revolução colorida não for suficiente para derrubar um governo, as práticas avançam em direção à guerra não convencional, quando entrariam no combate “guerrilhas, milícias ou insurgências” (Stédile, 2018:8). No Brasil, Leirner (2020:25) concebeu que o golpe foi planejado por um grupo de militares que repercutiu narrativas distorcidas sobre a realidade para confundir e manipular a opinião pública. Posteriormente, pessoas e entidades apareceram como “janelas de oportunidade para ‘mudar o sistema’: certos deputados, juízes, ministros, empresários etc (Leirner, 2020:30).

Como salientado por Leirner, militares mobilizados para alcançar certos poderes foram um dos principais atores do golpe, mas esses militares não representariam a categoria militar como um todo. Esta assertiva está em consonância com a concepção

de Estela, que afirmou ter conhecido militares durante a sua trajetória de vida e, sobre os que estariam ocupando cargos na Finep, sentenciou: "não reconheço esses militares".

Segundo o que pude compreender na interlocução com meus colaboradores, a gestão de influência militar teria três características principais, essas seriam a *verticalização*, o *medo instaurado* e a *orientação ideológica*.

Estela trouxe o termo "verticalização" para caracterizar a gestão, mencionando que, anteriormente, ela seria mais "transversal". De início, os novos gestores teriam tido uma atitude de "acolhimento", quando foram alertados pelos funcionários sobre o que precisaria melhorar na instituição, como: aumentar a transparência, a participação e considerar a expertise dos servidores. Contudo, em determinado momento "as coisas viraram" e a oitiva foi suspensa. Para Estela, os gestores "tentam reproduzir a hierarquia militar em uma instituição que não é militar". Nos seus termos, a Finep teria uma "massa de gente que pensa", "uma massa crítica", e isso os "assusta". Logo, não se instituiu um "debate" e a própria "verticalização" tornou a "comunicação mais restrita". Ela também intensificou a obediência dos gestores às instruções que partem do Ministério, de forma que teria se instituído uma lógica bem expressa pela sentença "tudo que mandar, farei sim senhor". Ainda em conexão com a verticalização, Estela afirmou sobre os subordinados que "eles não conseguem dobrar, eles tiram" dos cargos.

Segundo Pedro, "o General" tentou trazer as pessoas para perto dele, mas se sentiu contrariado e "fechou o canal de comunicação". Com isso, a "falta de transparência" teria aumentado e o "espaço para contestação" se reduzido. Sem transparência, as coisas seriam realizadas "em segredo" e os funcionários ou não tomariam conhecimento ou saberiam de maneira "informal". Assim, a prática seria de "travar as informações". Para Pedro, as gestões anteriores não eram transparentes, mas a falta de transparência "cresceu em um nível que beira o ridículo, nunca tinha visto isto em toda a minha vida". Os funcionários, por

exemplo, teriam tentado argumentar sobre metas reformuladas pelo Conselho de Administração, não conseguindo espaço para a sua escuta. Por isto, Pedro afirmou: “esse governo não abre espaço para contestação”.

Ainda de acordo com Pedro, o conjunto comportamental dos gestores estaria configurando um “ambiente de medo” e Estela considerou que o “medo” é decorrente da “forma que destrata”, pois a maneira de destratar seria “muito forte”. Para ela, as pessoas, na Finep, estariam “fragilizadas para denunciar”, sentindo-se “sozinhas”. Indício de tais destratos seria a existência de um processo na Comissão de Ética Pública, com acusações de assédio moral, que teve um dos diretores como alvo. Este chegou a ser qualificado durante a entrevista como “misógino” e “arrogante”, já que “humilhou” e fez pessoas “chorarem”. Entretanto, o processo na Comissão de Ética foi arquivado por ausência de materialidade.

A respeito das relações com seus superiores, Pedro advertiu que a “Finep tem gente capacitada, agora temos que nos submeter a gente que não é capacitada”. Já Estela sugeriu que os gestores não teriam “humildade” e possuiriam pouco conhecimento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Demonstrativamente, certo diretor não reconheceria suas “limitações”, “não sabe sequer se expressar”, mas “não abre mão” da “posição de destaque”, bem como consideraria que os servidores estão “sempre errados”. O apego a insígnias de poder, ou a algo exterior que reforce seus valores, foi apontado, por Colombo (1965:11), como uma das características da personalidade autoritária. Dessa forma, apegar-se a cargos de destaque e negar um *outro*, visto como diferente ou com ideias diferentes, adequase ao diagnóstico de Colombo (1965:5), para quem o autoritarismo é uma tendência de se colocar em situações de dominação ou submissão frente aos outros, como consequência de uma básica insegurança do eu.

A postura ‘pouco humilde’ se uniria à “orientação ideológica nas decisões” e, por isso, Pedro argumentou: “não adianta mostrar

critérios técnicos, a base da decisão é ideológica, não adianta ter como provar”. Estela mencionou que os diretores, seguindo suas ideologias, tratariam os funcionários que trabalham com financiamentos não reembolsáveis como “bandidos”, pois desconfiariam que tais funcionários possuem algum interesse escuso nos projetos. Ademais, corriam rumores sobre o rótulo “comunistas” ter sido usado por um dos dirigentes para qualificar certos servidores por ocasião de exonerações.

A orientação ideológica está em sintonia com o que alguns pensadores chamaram de *guerra cultural*, um conflito de tendências valorativas opostas, como, por exemplo, conservadorismo e progressismo. Consoante a isto, Leirner (2020) acredita que o objetivo maior do grupo de militares que teria conduzido a guerra híbrida não seria apenas ocupar as instituições de Estado, mas impor certa cultura. Nas palavras do autor: “[n]ão se trata apenas de uma questão numérica de *aparelhamento* do Estado, mas também de um processo de construção de uma hegemonia (isto é, de imposição de valores e símbolos) que os coloca no centro da sociedade” (Leirner, 2020:42).

Em síntese, fechar canais de comunicação e diminuir a transparência parece não ser suficiente para este tipo de gestão. Segundo os interlocutores, os funcionários são alvos de um trato rude e, por isso, tem se instituído um ambiente de medo como parte de uma *cultura destrutiva*. Sobretudo, a valorização de posições de destaque e da obediência hierárquica pode ser confrontada com o pouco conhecimento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que levaria à desconfiança quanto aos interesses dos servidores, mesclada à orientação ideológica ou àquela alheia a critérios técnicos.

### 3.2 O “ESVAZIAMENTO”: CORTES, LUTA PELO FNDCT E RETIRADA DE DIREITOS

O *esvaziamento institucional* se refere à diminuição do papel ou da missão da Finep, o que ocorre pelo não repasse de recursos

suficientes e pela retirada de responsabilidades. No atual contexto, Estela salientou que o esvaziamento das instituições estaria se dando de forma rápida: “um esvaziamento absurdo do nosso papel”, “um apagamento do nosso sistema”.

Quando não são recebidos recursos suficientes, pelo corte ou contingenciamento de valores do FNDCT, Pedro argumentou que a quantidade de trabalho e a possibilidade de fazer contratos diminuam. Logo, lhe surgiria um “sentimento de ver o trabalho sendo destruído”.

Em 2020, recursos de mais de quatro bilhões do Fundo foram contingenciados, ou seja, foram incluídos na Reserva de Contingência para o pagamento de juros de dívidas públicas, não podendo ser usados para a sua finalidade original de financiar pesquisas. Para 2021, 90% da arrecadação do FNDCT seria contingenciada, mas, a partir de uma grande mobilização pública, foi promulgada a Lei Complementar 177 de 2020 que não permitiu que os recursos do Fundo fossem usados para pagamentos de dívidas. Embora o presidente, Jair Bolsonaro, tivesse vetado dois artigos dessa lei, inviabilizando os planos de não contingenciar recursos, o Congresso derrubou tais vetos.

Os recursos do FNDCT são destinados, em sua maior parte, à Finep e ao CNPq, mas certa quantia também é destinada ao MCTI, aos institutos vinculados e a organizações sociais. A situação financeira destas instituições se agravou progressivamente, pois o orçamento para a ciência e tecnologia vem sendo reduzido desde 2013, conforme se nota na Tabela I.

TABELA 1: VALORES DA FUNÇÃO DE C&T ATUALIZADOS PELO  
 IPCA-IBGE, ENTRE 2000 A 2020.<sup>9</sup>

<b>DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO - C&amp;T</b>		
<b>ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL</b>		
<b>1995 a 2020</b>		
<b>ANO</b>	<b>DESPESA DE C&amp;T</b>	<b>DESPESA C&amp;T ATUALIZADA PELO IPCA</b>
2000	1.244.858.671	4.357.545.742
2001	1.591.800.136	5.257.868.662
2002	1.506.710.314	4.622.139.901
2003	1.993.196.406	5.433.676.641
<b>2004</b>	<b>2.607.080.738</b>	<b>6.502.467.890</b>
2005	3.274.462.390	7.590.123.923
2006	3.703.455.224	8.122.377.259
2007	3.207.497.263	6.820.367.331
2008	3.950.793.586	8.042.422.296
2009	4.821.505.722	9.267.866.959
2010	5.338.885.797	9.838.147.448
2011	5.115.771.798	8.901.039.294
2012	5.975.520.561	9.762.094.405
<b>2013</b>	<b>8.334.124.105</b>	<b>12.864.214.769</b>
2014	6.115.849.700	8.913.326.197
2015	6.248.218.745	8.557.885.925
2016	5.907.586.985	7.310.999.847
2017	5.904.636.410	6.875.041.556
2018	6.194.519.006	7.006.072.232
2019	6.278.760.370	6.844.972.701
<b>2020</b>	<b>6.011.271.930</b>	<b>6.282.821.521</b>
A função de C&T iniciou a partir de 2000		

FONTE: PAULO LINDESAY, DIRETOR DA ASSIBGE-SN/COORDENADOR DO NÚCLEO DA AUDITORIA  
 CIDADÃ RJ.

9 “A função de C&T apresentada na tabela abaixo com valores previstos em Lei Orçamentária Anual, segundo dados obtidos na Despesa por Função – Tesouro Nacional (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/despesas-da-uniao-series-historicas/2019/11>) e valores atualizados monetariamente pelo IPCA (01/2000 a 12/2020), do IBGE, Fonte: Calculadora do Banco Central (<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>) - evidenciando que o **orçamento de C&T/2020 (R\$ 6,2 bilhões)** é o menor dos últimos 17 anos - **orçamento de C&T/2004 (R\$ 6,5 bilhões).**” (Paulo Lindesay – Diretor da ASSIBGE-SN/Coordenador do Núcleo da Auditoria Cidadã RJ).

Junto à diminuição de recursos destinados à ciência e à tecnologia, “aumenta consideravelmente (...) o investimento nas Forças Armadas” (Chico Alves, colunista do site Uol).<sup>10</sup> Além disso, orientações foram lançadas para delinear as ações da Defesa nesta área. Por exemplo, em 22 de julho de 2021, foi assinada a Portaria GM-MD nº 3.063, que regula a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa. Interessante notar, nas palavras de Leirner (2021:12), operações nas quais o “Exército centraliza ações que caberiam a vários setores do Estado”, como na Operação Acolhida, Operação Verde Brasil e Operação de Garantia da Lei e da Ordem. Para o autor, “essa drenagem de recursos do Estado para ações militares é parte de um projeto” (Leirner, 2021:12).

À diminuição de recursos repassados, agrega-se o comprometimento da missão institucional. A ameaça constante de retirar da Finep a Secretaria Executiva do Fundo, se concretizada, diminuiria suas atribuições e afetaria o bom desempenho de sua missão. Os funcionários têm se mobilizado quando este assunto vem à tona. Em 2021, eles procuraram se unir às associações científicas, como a Academia Brasileira de Ciências (ABC) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), e interagir com parlamentares a fim de manter a integridade do Fundo na Finep. Sobre um dos episódios envolvendo a transferência institucional do FNDCT, Pedro afirmou: “durante dez dias, achamos que a empresa ia acabar”. A retirada do FNDCT da Finep, no mínimo, “mudaria muito a importância que a empresa tem”.

Com o movimento coletivo, os atores associados conseguiram retirar o projeto de pauta. Segundo o projeto, o FNDCT ficaria sob a gerência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Para Estela, o próprio Ministério estaria correndo “risco de ser extinto” e, diante disso, realizaria um “movimento de puxar” as

10 Conf.: Uol, 24 de março de 2021. Orçamento vergonhoso corta de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Censo. <https://noticias.uol.com.br/columnas/chico-alves/2021/03/24/orcamento-vergonhoso-corta-de-saude-educacao-meio-ambiente-e-censo.htm>, página acessada em 03/07/2021.



autonomias das agências para “justificar a sua existência”.

O movimento de esvaziar a Finep impactaria os direitos dos empregados. De acordo com Pedro, os funcionários tiveram direitos retirados a cada convenção coletiva e isso ocorreria “pelo medo de a empresa acabar”, o que faria com que aceitassem menos benefícios. No primeiro ano do governo Bolsonaro, funcionários teriam ficado “em pânico” por acreditarem que a função de celetista iria “acabar”. Diante desse pânico, os reajustes de salário teriam sido irrisórios e os funcionários aceitaram essa condição na esperança de que os gestores “fossem olhar com mais bons olhos e não acabar com a empresa”. Alguns servidores optaram por se aposentar, aderindo a um Plano de Demissão Assistida, pelo risco de perderem recursos.

Dessa forma, o esvaziamento da missão da Finep está atrelado aos constantes cortes de recursos e à retirada de sua função de Secretaria Executiva do Fundo. Estas ameaças também estariam relacionadas com a diminuição dos direitos trabalhistas, por isso, ao mesmo tempo em que há luta pela manutenção do FNDCT na instituição, há um forte acumamento no âmbito institucional.

### 3.3 A “INGERÊNCIA”: O SENTIMENTO DE ATAQUE E OS CONSELHOS REPRESENTATIVOS

*“Nunca vi tanta ingerência política nas instituições como agora”,* disse Estela ao pensar sobre as modificações relacionadas aos Conselhos representativos. Mas essa ingerência também se configuraria no movimento “deliberado” realizado pelo Conselho de Administração e pela Diretoria, reportado por Pedro, de “mostrar que a empresa não está dando certo”. Ações neste sentido gerariam um sentimento de ataque e ele apontou: “o corpo funcional se sente atacado pelo governo”, “sentimento de que querem destruir”, “sentimento de desmotivação, de ataque, a gente se sente atacado”, “tendo que se defender o tempo inteiro”, “ter que ir ao Congresso para se defender”. Ele supôs que “o ataque parte do Ministério”.

Alguns exemplos foram dados por meu interlocutor para demonstrar a vontade dos gestores de “fazer a empresa dar prejuízo” ou “fazer com que a área não funcione, por razões ideológicas”. A ideologia que conduz os gestores estaria atrelada à ideia do “Estado Mínimo” que ainda os levaria a recusar a importância social dos financiamentos não reembolsáveis, aqueles que não são empréstimos e, portanto, não necessitam de ressarcimento. Segundo Pedro, o desconhecimento desse tipo de aplicação para o desenvolvimento do país conduz às ações puramente ideológicas, visto serem “desprovidas de argumento técnico”. O financiamento não reembolsável seria compensado pelos juros pagos por outros empréstimos. Para Pedro, esta seria “a atividade mais nobre da Finep”, sendo que sua “contrapartida vai para o país, é a pesquisa”.

Interessante notar que Andrade (2020:6) elencou três grupos protagonistas no governo de Jair Bolsonaro, estes seriam os economistas neoliberais ligados ao mercado financeiro, os militares da reserva e os neoconservadores. Já vimos que, na Ciência e Tecnologia, os militares têm predominado, mas Leirner (2021:18) considerou que eles possuem uma visão neoliberal. Em entrevista concedida à *Revista Ponto Urbe*, Leirner afirmou que:

*“desde 2001, foi absolutamente incentivado – e agora é obrigatório – que oficiais do Exército Brasileiro, da Força Aérea, e eu acho que da Marinha também, façam como parte do seu currículo cursos de MBA na FGV, por exemplo. Então, assim, há 20 anos que esse negócio neoliberal está sendo socado dentro da cabeça dessa turma. Aí surge a pergunta: “ah, mas e os militares nacionalistas. Cadê a Petrobrás?” Não! Essa turma tem a visão do mercado.” (Leirner, 2021:18)*

Um exemplo de *ação destrutiva* para fins neoliberais seria a imposição de metas inalcançáveis. A Finep formula, anualmente, um Planejamento Estratégico contendo metas que devem direcionar as ações. O alcance das metas é verificado

pela Controladoria Geral da União (CGU), responsável por averiguar o cumprimento da missão institucional. Nesse processo de estipular metas, Pedro argumentou que um dos diretores teria aumentado um indicador para fazer com que os funcionários perseguissem uma “meta inalcançável”, pois esta não seria compatível com os resultados históricos da empresa. Posteriormente, usando o Planejamento Estratégico, teria sido solicitado ao corpo funcional que apontasse metas que não tinham sido atingidas. Segundo meu colaborador, seria para “criar argumento de Estado Mínimo”. Desse modo, a meta para 2020 não foi atingida e, mesmo assim, aumentou-se tal meta em 20% para o ano de 2021. Neste íterim, muitos gerentes teriam pedido exoneração de seus cargos.

Outro exemplo de ação destrutiva seria o questionamento de contratos com o fim de dificultar a concessão de empréstimos. Na narrativa de Pedro, quando a empresa apresentou lucro, os gestores “ficaram achando um absurdo”. Em razão das investigações da operação da polícia federal intitulada Lava Jato,<sup>11</sup> o setor de contabilidade fez um provisionamento cogitando o nível de inadimplência que a Finep teria pelos empréstimos às empresas. No entanto, as “empresas não quebraram, continuaram pagando” suas parcelas à Financiadora. Isto levou a uma reversão da provisão e, conseqüentemente, a uma reserva de dinheiro ou lucro lançado em 2020. Conforme a legislação vigente, que prediz a auditoria anual das contas da Fundação por uma empresa independente, realizou-se uma Auditoria Externa e a empresa contratada para tal reafirmou que o valor deveria ser incluído no lucro obtido pela Finep, pois “existem leis e normas que definem quando e como uma reversão de provisão deve ser feita”. Na seqüência, por inconformidade, a Diretoria teria iniciado um movimento para questionar contratos, contestando subsídios e taxas sobre os valores emprestados. É preciso considerar que quanto mais inovador é um projeto, menores são as taxas

<sup>11</sup> A Operação Lava Jato foi uma investigação conduzida pelo Ministério Público brasileiro, iniciada em março de 2014, com o fim de apurar esquemas de lavagem de dinheiro e demais ações enquadradas como corrupção. A Operação possuiu vários desdobramentos, com prisões e delações premiadas, e atingiu diversos políticos e funcionários de alto escalão.

cobradas. “Generais” teriam argumentado pelo aumento das taxas, o que levaria as pessoas a não buscarem a Finep para fazer empréstimos. De acordo com Pedro, a Finep financia projetos em fase pré-operatória, já que podem resultar em algo favorável ao desenvolvimento do país, por isso, o subsídio seria necessário. Para meu colaborador, as contestações da Diretoria não estariam assentadas em critérios técnicos.

Estela apontou para as ações que levam ao “esvaziamento dos Conselhos” como forma de dismantelar as instituições, antes “protegidas por instâncias de governança que traziam diversos atores”. Para ela, há algum tempo a Finep vem se afastando de Conselhos e de outras instituições, bem como deixando de ter representatividade em muitos Fóruns. Enfraquecer os Fóruns, como locais onde os compromissos sociais são estabelecidos, mantidos e fortalecidos, é uma forma de, para Bruff (2013:115), gerar as condições para a emergência de um processo neoliberal mais coercitivo.

O Conselho de Administração teria posto fim a um determinado Fórum e, no momento, “querem acabar com o Conselho Consultivo” que funciona na instituição – disse Estela. A seu ver, com os Conselhos representativos, o Estado brasileiro tinha uma estrutura administrativa “muito interessante”. Em razão deles, “as instituições sobreviveram”, “sempre houve [uma] rede de proteção que está sendo esgarçada”. Primeiro, o governo teria agido para “sumir com Fóruns que não são protegidos por lei ou dominar a alta cúpula [dos Conselhos] para nomear pessoas indicadas”. Este movimento levaria a “descaracterizar Fóruns de proteção das instituições”, assim, “não têm riqueza, todos seguem a mesma cartilha”.<sup>12</sup>

Por fim, constato que a ingerência na Finep foi vista como uma forma deliberada ou intencional de “fazer a empresa dar prejuízo”, gerando nos funcionários ouvidos o sentimento de estarem sendo atacados. Nesta situação, viria “porrada de todos os lados” e, por isso, “um não pode largar a mão do outro de jeito

<sup>12</sup> O decreto 9.759, assinado em abril de 2019, teve como finalidade extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

nenhum” – considerou Estela.

#### 4. CNPQ: “MINANDO A ESTRUTURA INTERNA”

O *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* foi criado em 1951 e transformado em fundação pública em 1974. A criação do CNPq, bem como da Finep, é anterior à existência do próprio *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações*, criado em 1985. De acordo com seu Regimento Interno, o CNPq tem como finalidade: “*promover e fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação no País e contribuir na formulação das políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação*” (art. 2º, 2017).

A estrutura organizacional da instituição é composta por quatro “órgãos”, que são devidamente subdivididos: i) órgão de assistência direta e imediata ao presidente, ii) órgãos seccionais, iii) órgãos específicos singulares e iv) órgãos colegiados. O CNPq é dirigido por um presidente e quatro diretores, que formam a Diretoria Executiva, esta é então um órgão colegiado. Além deste órgão colegiado existe outro, o Conselho Deliberativo, que é o órgão máximo da instituição. Simplificando a estrutura, abaixo das diretorias temos as coordenações e coordenações gerais, muitas delas contendo seções.

Do CNPq, entrevistei cinco funcionários que também foram verdadeiros colaboradores para este estudo. Foram ouvidos por mim três mulheres e dois homens, todos possuíam mais de 15 anos de experiência como estatutários. Adotei os seguintes nomes fictícios para as mulheres: Regina, Vitória e Fabiana. Os homens eu nomeei como José e João. Tais funcionárias e funcionários pertenciam a setores diferentes e nenhum deles gozava de gratificação. Claramente, não utilizo maiores caracterizações a fim de proteger as identidades dos colaboradores, eles serão caracterizados, ao longo do texto, pelas ideias que expressam as suas personalidades.

#### 4.1 O “ÓRGÃO MINGUANDO”: POUCAS PESSOAS E POUCOS RECURSOS

Em geral, os funcionários explicitaram a desmotivação causada por ver o “órgão minguando”, nos termos de Vitória. Ao ser perguntada sobre os impactos da redução orçamentária em seu trabalho, Vitória afirmou que essa condição “diminui a possibilidade de ação”, fazendo com que o CNPq tenha “menos iniciativas”: “a instituição podia mais, agora pode menos”. O funcionário “sente emocionalmente”, pois existe “demanda” e “muita reclamação”; ele “sabe que teria possibilidade de fazer melhor e não faz”. A diminuição da capacidade de ação também aconteceria pela “redução absurda na quantidade de pessoas” e muitas delas não querem “assumir cargos”, já que vão para a “linha de frente” e ainda assumem várias outras atribuições de retaguarda. Minha interlocutora resumiu em uma sentença “poucas pessoas e poucos recursos”.

Em outubro de 2021, foi realizado um novo corte de recursos do FNDCT, no montante de aproximadamente 600 milhões, que iriam, principalmente, para o CNPq. O órgão já estaria com editais lançados, mas o cumprimento das execuções foi inviabilizado. Este corte teria sido fruto de um pedido do Ministério da Economia ao Congresso Nacional, gerando ainda o remanejamento de recursos para outras pastas.

Em consonância com as assertivas de Vitória, Fabiana usou a expressão “falta de pessoal e de ferramenta de trabalho”. Quanto à ferramenta de trabalho, ela se referiu ao “sistema” que recorrentemente “dá muito erro”. A pequena quantidade de funcionários e os problemas no sistema interno contribuiriam para gerar uma “cultura do estresse”, compartilhada pelos chefes com suas equipes em momentos de “picos de trabalho”. Além de existirem poucos funcionários, eles não recebem reajuste salarial desde 2015. Isto fez Fabiana observar que “estamos imersos em problemas de tantas ordens”, em simultaneidade, que os funcionários perderiam a capacidade de reação e, no momento,

estariam “só se desviando de bomba”.

Mas, para Fabiana, a condição precária de trabalho imposta seria a ideal para os governantes que desejam instaurar o “Estado Mínimo”. Assim, poderiam insinuar: “está dando erro, fecha [a instituição] porque não está funcionando”. Portanto, ela evidenciou o caráter “proposital” da difícil situação em que os funcionários estão e afirmou que “o governo não acredita no Estado como vetor, só no mercado” e também “não acredita na ciência e na tecnologia como política”.

Nos termos de José, o governo estaria “minando a estrutura interna” com a diminuição do número de funcionários e a falta de gestão em relação aos sistemas tecnológicos institucionais. Como não há abertura de concurso, hoje existiriam cerca de 300 funcionários, quando o órgão já chegou a comportar 1.500. Entretanto, o CNPq teria “a maior qualidade de servidores”, possuindo, a maioria dos funcionários, diplomas de mestrado e doutorado. Contudo, diante do exposto, os servidores ficam cansados e desmotivados, “se doam menos, perdem a criatividade, se sentem frustrados”.

A situação do CNPq, para Regina, “tira [a] força e [a] energia” dos funcionários e isso se expressa nos termos usados para se referir às pessoas que o integram e à própria instituição. Além das já colocadas, outras palavras foram usadas para caracterizar o estado de espírito dos servidores do CNPq, como “agoniados” e “pressionados”, segundo João, ou como “tristes” e “deprimidos”, segundo Regina. Às expressões “o órgão minguando” e “minando a estrutura interna”, somam-se “tudo ruindo” e “um buraco que não tem fundo”, também de acordo com Regina.

No mês de julho de 2021, os problemas na infraestrutura de tecnologia da informação ficaram evidentes para a comunidade científica, porque as plataformas Lattes e Carlos Chagas ficaram fora do ar por 16 dias, episódio que ficou conhecido como “apagão do CNPq”. José asseverou que este fato seria resultado do “empobrecimento das funções da carreira”. Os gestores “retiram [dos funcionários] atribuições para a qual [eles] foram

preparados”. Essas atribuições implicariam em “fazer gestão”. Com a perda de atribuições, o funcionário estaria “virando apertador de botão”. De outra forma, José salientou que o funcionário está sendo reduzido a “uma pecinha”, “não um elemento ativo, mas uma mera peça”. Facilitando este processo de “empobrecimento da carreira”, em outubro de 2020, foi assinado o decreto 10.534 referente à Política Nacional de Inovação, quando foi instituída a Câmara de Inovação. Para o Sindicato Nacional dos Servidores Públicos Federais da Carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia (SindGCT),<sup>13</sup> com este decreto os órgãos que fazem parte do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia se transformariam em meros executores do que a Câmara decidir.

Junta-se a isso, a grande redução da proteção antes existente, quando funcionários gozavam de especialidades médicas e esportivas na instituição, que facilitavam a criação de “vínculos” no órgão – conforme afirmou José.

João salientou a dificuldade de ascensão e de mobilidade no CNPq, que contribuiriam para aumentar a disputa por cargos entre os funcionários, gerando sentimentos de “ressentimento”. Por outro lado, segundo meu entrevistado, a restrita possibilidade de ascensão e mobilidade também contribuem para aumentar o “desânimo”, em meio a um “quadro envelhecido”, “subutilizado” e sem “renovação”.

Além das dificuldades vivenciadas, os funcionários são alvo de acusações que foram bem expressas por Vitória. Com o “teletrabalho”, instituído por ocasião da pandemia, a visão teria sido de que “estão querendo folga, ter a mamata de ficar em casa”. Ela afirmou que a imagem que se tem de fora da instituição é a de que os “problemas” se dão “por culpa dos servidores” que estariam “acomodados”. A “desmotivação” existiria, segundo minha colaboradora, “porque quando [o funcionário] tentou

<sup>13</sup> Esta assertiva foi expressa no documento intitulado *O Desmonte dos Sistemas de Ciência, Tecnologia, Inovação e de Pós-Graduação no Brasil: Uma Avaliação*, escrito pelo SindGCT em dezembro de 2020. Além do decreto citado, é oportuno mencionar o decreto 10.531 de outubro de 2020, no qual foi formulada uma Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, e as Portarias 1.122 e 1.329 de 2020, publicadas pelo MCTI, nas quais são definidas áreas prioritárias para fomento.



inovar, não teve apoio”. O recado vindo de fora é: “você não dá conta porque é incompetente”. E, Vitória retrucou: “a gente não faz mais porque não dá”, existe “pouca valorização no que se faz com tão pouco”.

#### *4.2 O “CLIMA FISCALIZADOR”: MILITARIZAÇÃO E USO DE INSTÂNCIAS DE MONITORAMENTO*

Os entrevistados constataram a intensidade do medo existente entre os servidores durante o governo do presidente Jair Bolsonaro (2018 – 2022) e este medo pode ser justificado de várias formas, mas, seguindo as narrativas, destaco o alegado “clima fiscalizador”, imposto pela apropriação de instâncias de monitoramento, e a “militarização”.

O “clima fiscalizador” se associa ao aumento da influência do Ministério na instituição, como afirmou Vitória. Ela se referiu ao aumento da “visão fiscalizadora” sobre o servidor por “instâncias de monitoramento” e questionou: “não se sabe para que fim, qual o propósito disso?”. Segundo Fabiana, a interferência não é explícita, mas “existe [o] monitoramento” e a autonomia dos funcionários para se comunicar ficou comprometida porque eles têm “medo” de “expor algo do governo”.

A militarização apontada também geraria medos e dificuldade de diálogo. José comentou que as pessoas estão “mais apáticas” e “retraídas”, inclusive citou o caso de uma colega de trabalho que ao ser advertida sobre a observação que militares poderiam fazer às suas ações no órgão, sentiu-se intimidada e se aposentou, apagando, além disso, suas “redes sociais”. Fabiana, que usou o termo “militarização”, relatou que o CNPq já teria a tradição de ser um órgão “mais autoritário” e “militarizado”, o próprio setor de recursos humanos (RH) teria a “necessidade de controlar pessoas”. Contudo, atualmente essa “maneira autoritária” de gerir teria se intensificado, levando a uma hierarquização mais rígida que “fomenta a falta de diálogo”. Sobretudo, aos militares situados no Ministério foi atribuída a falta de “domínio da pasta”.

Ao voltar o foco para a atuação de militares no Ministério, faço, abaixo, referência ao diagnóstico de Leirner (2021: 14-15, 17) de que Bolsonaro é um agente dos militares, esses sim, os protagonistas neste governo pós-golpe:

*“(...) a cada 10% do que aparece deles, pode ter certeza que tem outros 90% que estão escondidos. E dentro dessa visibilidade, eles conseguiram produzir algo absolutamente interessante. Eles transformaram o Bolsonaro em um agente laranja deles. Por meio disso eles conseguem emular a ideia de que existe uma oposição entre o Bolsonaro e os militares e de que o Bolsonaro é que está produzindo ímpetos golpistas enquanto eles teriam o papel de tentar frear e também aparecem como vítimas da ação explosiva do Bolsonaro. Aí quando aparecem militares que estão esticando a corda a imprensa lê como “cooptados pelo Bolsonaro”. Nunca o inverso. (...) o Bolsonaro é o elemento de dissonância cognitiva inicial. E quem está trabalhando o agenciamento dessas informações são eles. Que aparecem, vamos dizer assim, encriptados no meio disso. Porque eles não são percebidos. E eu vejo isso toda santa semana, batendo a cabeça com jornalistas e com colegas da Ciência Política, dizendo que os militares é que são os protagonistas. E eles dizem: “não, é o Bolsonaro”.*

De acordo com o trecho acima, Leirner manifestou sua embasada crença de que Bolsonaro é “um agente laranja” dos militares, servindo para confundir a opinião pública. Enquanto o presidente seria visto como portador de ímpetos golpistas, os militares apareceriam como aqueles que tentam frear tais ímpetos. Assim, iriam agenciando informações e, segundo meus entrevistados, militarizando instituições.

Para militarizar, instâncias de controle podem ser úteis. Neste sentido, Fabiana expressou sua preocupação com o uso de mecanismos de monitoramento já existentes, que estariam “criando poderes de punição” com uma retórica sobre “corrupção”.

Atualmente, essas instâncias andariam “tratorando, querendo novos espaços”, com isso, há “campanha de tudo que não se pode fazer” e o servidor precisa comprovar que não “burlou normas”. Consequentemente, Fabiana salientou: “me sinto um criminoso em potencial”. O maior temor está no possível uso das instâncias para a realização de futuras “perseguições”.

A desconfiança, ou a imagem do servidor como criminoso, parece estar levando à imposição de vários regramentos e a um monitoramento baseado em certos valores. O controle aumenta e o diálogo diminui, enquanto o pouco reconhecimento da diversidade pode gerar apatia. Como estudioso do universo militar, Leirner (2021:7) notou tanto a tendência narcísica dos militares, que os faz querer transformar os demais em algo similar a eles, quanto a ideia que nutrem de que “todo mundo é nosso inimigo, os amigos são circunstanciais” ou “tudo está permeado pela lógica da amizade ou inimizade. E amizade, tome isso como uma aliança contingente. O que é estrutural é a guerra”.

#### **4.3 A “INGERÊNCIA”: INFLUÊNCIA EXTERNA E ALINHAMENTO DAS CHEFIAS**

A “ingerência do Ministério” no CNPq, nos termos de Vitória, foi ressaltada por todos os entrevistados e assume diferentes formas. Como lembrou José, a Associação de Servidores está tendo que “pagar aluguel” para funcionar na instituição, o que seria uma ingerência, dado o caráter impositivo. Mas, na sequência, me reportarei ao processo de escolha das chefias.

Dos cinco servidores, três mencionaram a modificação da regra de ter um funcionário do CNPq como diretor. Isto implicaria em ter apenas “pessoas estrangeiras na Diretoria”, o que daria margem para ações contra a instituição, de acordo com Vitória. Ademais, José salientou que esta modificação na estrutura ocorreu no governo de Michel Temer (2016 – 2017), após o “golpe”, e alteraria “o grau de pertencimento do servidor” com a “Casa”. “Casa” foi o termo usado por alguns funcionários para se

referir ao CNPq, seu local de trabalho. Todavia, para José, com a diminuição do grau de pertencimento, o termo poderia cair em desuso.

Regina me contou sobre as “lutas” travadas para preservar uma das coordenações da “influência externa”. Uma “resistência” teria sido organizada, internamente, para proteger esta coordenação que seria ocupada por um “bolsonarista”, sem formação específica. Os que se predispuseram a resistir teriam sido chamados, por alguns, de “corporativista” e “feudalista”. Segundo minha colaboradora, na atual gestão, existiriam: um “ethos de incompreensão” quanto à importância das ciências humanas, uma “compreensão rasa do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia” e “uma questão ideológica fortíssima”. Para Louis Dumont, a ideologia seria composta por ideias consideradas tão fundamentais que não precisariam ser expressas, dado seu caráter considerado evidente (Cardoso de Oliveira, 1982:144). Na verdade, elas são fundadas em sentimentos de apego aos elementos que as constituem, mais do que ao seu embasamento e veracidade.

Para Regina, o “autoritarismo” existe de forma “disfarçada” e acrescentou: “hoje estamos de costas para o futuro”, pois “a gestão alta” atrai “o que há de pior”. Uma frase de Fabiana está em sintonia com as avaliações de Regina, ela sustentou: “no desgoverno todo, pessoas incapazes, caíram de paraquedas”. E, José afirmou que, depois do “golpe”, os primeiros gestores do CNPq possuíam uma simplória “visão de repassador de recursos”.

Em consenso, os entrevistados evidenciaram que, após o golpe, as interferências ou ataques à instituição foram se intensificando, quando apenas pessoas “alinhadas” com o projeto político-ideológico foram empossadas nos cargos. Assim, Fabiana afirmou que o Ministro “tem um alinhamento” com Bolsonaro e o Presidente do CNPq seria “muito político, mas está alinhado”. Para ela, os “alinhados” não irão “defender o órgão”. Nesse sentido, João considerou o Presidente do CNPq, Evaldo Ferreira Vilela, um “arrivista”, ou seja, ele pretenderia se beneficiar do

cargo mesmo que isto envolva o prejuízo de outros. No entanto, o Presidente foi elogiado por Vitória, que o considerou “sério” e com “visão gerencial”.

João Luiz Filgueiras, o presidente imediatamente anterior ao atual, foi lembrado e elogiado pelos entrevistados. Segundo Fabiana, “foi tirado porque não aceitava as interferências”. Nos termos de José, ele “teve a grandeza de entender que não éramos inimigos e sim aliados”. A exoneração de Filgueiras foi assinada pelo general Braga Netto, da Casa Civil, em 17 de abril de 2020. Para a Associação de Servidores do CNPq, “a exoneração está ligada ao posicionamento de Azevedo que pedia mais verbas e autonomia para a entidade” (G1, 04 de 2020)<sup>14</sup>.

Nas palavras de José, “o governo centraliza tudo na Casa Civil”, isto é, mesmo as nomeações sendo aceitas nos órgãos de origem, elas podem ser “barradas” na Casa Civil em razão do “filtro ideológico”. Em sua narrativa, mesmo durante a ditadura militar (1964 a 1985), pessoas eram empossadas pela “qualificação técnica” que tinham. Neste período, certo Presidente do CNPq teria selecionado para nomear um funcionário que “estava na lista negra”, pois “a questão técnica pesava mais”: “empregou dois da luta armada”. Nesse sentido, se os atributos técnicos não são considerados, Regina compreendeu que as seleções “desqualifica[m] o cargo” e “desidrata[m] a qualidade da gente no CNPq”.

Posteriormente ao golpe, dois funcionários tiveram o nome “vetado na Casa Civil” para assumir coordenações sob a alegação formal de “oportunidade e conveniência”. Dos cinco colaboradores entrevistados, quatro se referiram a estes casos, aos quais Fabiana qualificou como “notórios no CNPq”. Para que os servidores assumam cargos no órgão, precisam se candidatar, submeterem-se a uma entrevista por parte de uma banca de seleção, serem votados no seu departamento e terem seus atributos pontuados com base em “requisitos mais técnicos” –

14 Conf.: G1, 17 de abril de 2021. Presidente do CNPq, João Luiz Filgueiras de Azevedo é exonerado. <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/04/17/presidente-do-cnpq-joao-luiz-filgueiras-de-azevedo-e-exonerado.ghtml>, página acessada em 10/11/2021.

nas palavras de Regina. De outra forma, um terceiro funcionário teria sido recusado pelo próprio Presidente da instituição e José alegou a ausência de critérios viáveis para tal.

Entre as medidas que prejudicam o bom funcionamento do CNPq está a ameaça de fundir o órgão com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Para impedir essa fusão e outros danos, foi constatada a importância de terem pessoas da comunidade científica em cargos de gestão, pois elas têm mantido a respeitabilidade da instituição. Dessa forma, João observou: “não desistiram de acabar com o CNPq, mas a comunidade científica é forte”.

Em resumo, concebe-se a importância da ocupação de cargos de direção por membros da comunidade científica, mas pleiteia-se que um dos diretores seja funcionário do CNPq. Já a preservação de coordenações da influência externa se relaciona com a não pertinência da qualificação dos pretensos ocupantes dos cargos. Na atual conjuntura, aos candidatos indicados internamente para assumir cargos, caberia se alinhar ao projeto e às ideologias governistas, caso contrário, as nomeações são desconsideradas após o exame realizado por integrantes da Casa Civil.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: EXISTE UM MÉTODO DE DESTRUIÇÃO NO ATAQUE ÀS INSTITUIÇÕES?

Os elementos analíticos deste trabalho foram formulados a partir da articulação dos argumentos dos meus colaboradores com parte da literatura, existente na antropologia, sobre instituições. Desse modo, tomei como objeto as *culturas administrativas destrutivas* instituídas mediante um processo que teve como grande marcador o golpe parlamentar de 2016. Considerando a historicidade e as relações de poder existentes, a análise de dois discursos, o de Jair Bolsonaro e o de Dilma Rousseff, levou-nos a perceber certa conexão entre o golpe de 1964 e o de 2016. Seria como um período autoritário que recrudescer, requeitando formas de gerir centralizadoras. Neste ato de requeitar, um grupo de militares vem atuando e ele se fez visível, de forma diferente,

na Finep e no CNPq.

De maneira um tanto abrangente, Dilma nomeou os atores que interrompiam seu mandato como “uma poderosa força conservadora e reacionária”, que iria “capturar as instituições do Estado” para impor a “cultura da intolerância, do preconceito, da violência”. Em sintonia, Leirner (2020:42) trouxe os militares como parte desta “força conservadora e reacionária” e salientou que, para eles, assumir o poder não seria apenas uma questão de aparelhar o Estado, mas seria uma forma de impor valores e símbolos.

Para acessar esses valores e símbolos, foi importante prestar atenção à linguagem dos meus colaboradores, pois ela revelaria os sentidos associados à cultura do poder vigente. Questionando como atuam os agentes das culturas destrutivas, poderei também responder se existe um *método de destruição* ao comparar a atuação e os valores manifestos na gestão da Finep e do CNPq.

O processo histórico de destruição vivenciado é o mesmo e, em ambas as instituições, verificou-se a interveniência de militares. Portanto, ocorreu a imposição de uma inflexível obediência hierárquica, que fez as instituições se abrirem a ingerências e, conseqüentemente, levou a uma maior perda de autonomia das mesmas. A obediência a ordens superiores resultou no “alinhamento” das chefias, que também está atrelado à valorização do não questionamento. Este seria o fenômeno identificado como “*verticalização*”, na Finep, e como “*militarização*” no CNPq.

Assim, o espaço para debates, contestações ou mesmo para a comunicação vai sendo suprimido, o que parece tornar desnecessária, para os gestores, a existência de Conselhos e Fóruns. Em ambas as instituições, a dificuldade em dialogar com superiores foi apontada. Se não há diálogo ou debate, é previsível uma estagnação no desenvolvimento das faculdades mentais, pois não são estimuladas, e isso leva ao apego a normas que devem ser perenizadas como guias externos de conduta, dada a redução da reflexão e do discernimento individual. O baixo desenvolvimento cognitivo gerado, característico dessa cultura

destrutiva extremada, se adequa à assertiva de Pedro: a “Finep tem gente capacitada, agora temos que nos submeter a gente que não é capacitada”. Ou, como afirmou Regina, existe uma “compreensão rasa do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia”.

Nesse sentido, são reforçados o “clima fiscalizador”, punitivista e os assédios. Para Estela, na Finep existiria “uma massa gente que pensa” e isso “assusta” esses gestores, que tentariam se fazer obedecer à força, impondo punições e medo. Em instituições voltadas para o desenvolvimento científico, em que este tipo de gestão ou de cultura administrativa contribui?

Cheguei a pensar se seria adequado usar o termo cultura para falar sobre esse tipo de gestão, pois poderia pensá-lo como mais próximo ao polo da animalidade. No entanto, na medida em que o comportamento narrado pelos colaboradores é ensinado e aprendido, ele condiz com a formação de uma cultura. Cultura esta que está voltada a destruir estruturas existentes. Volto a repetir o que foi mencionado na introdução deste capítulo: é quando a força mais bruta parece se insinuar que se faz evidente a utilidade da inteligência para transmutar as realidades em algo de qualidade superior.

Muitos entrevistados se referiram à falta de lógica dentro das regras, como a desvalorização da pesquisa básica e da área de humanas, o que fez a expressão “orientação ideológica” ser mencionada na Finep e no CNPq. Tais orientações prescrevem a supressão de ações sociais e a instauração de um Estado Mínimo. Diante disso, os financiamentos não reembolsáveis são os mais prejudicados, porém, a própria existência das instituições está ameaçada. No caso da Finep, pensa-se que parte de suas atribuições pode ser exercida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e, no caso do CNPq, este poderia se fundir com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Para diminuir essas estruturas, existiria uma ação mais visível: a diminuição do repasse de recursos, aliada à retirada de atribuições dos órgãos.

Mas a orientação ideológica não termina na perseguição dos



ideais do Estado Mínimo, associado a ela estão argumentos descolados da realidade factual e da perícia técnica, que podem conduzir a *distopias* – nada pode ser mais incongruente do que tais distopias conduzirem instituições científicas. Em consonância, Estela mencionou a existência de rumores sobre funcionários terem sido chamados de “comunistas”. E, o próprio discurso do presidente Bolsonaro, na votação do *impeachment* de Dilma, é revelador de argumentos descolados da realidade factual. Ainda sobre o governo, reporto-me às palavras de Fabiana: “uma esquizofrenia”, “Ministro, Presidente, contra a pesquisa contra covid”.

Na Finep e no CNPq, a principal diferença dos fatores aqui colocados, como formas de atuação em um modelo destrutivo, é de intensidade. Se em ambas, atos que prejudicam o bom funcionamento da instituição são “deliberados” ou “propositais”, na Finep, a ênfase foi posta no *ataque* (“estamos sendo atacados”) e, no CNPq, a ênfase foi posta na *asfixia* (“minando a estrutura interna”). O que sobressaiu na Finep foi um constante estado de alerta, um comportamento mais assustado e temeroso, que pode estar de acordo com uma cúpula institucional, em grande parte, formada por militares. Coincidentemente ou não, a Finep gere os recursos do FNDCT, ela está mais próxima desses recursos do que o CNPq, que também os recebe. Por outro lado, a condição de celetistas proporcionaria aos funcionários um vínculo institucional mais frágil comparativamente aos servidores, como os do CNPq, regulados pelo Regime Jurídico Único. No CNPq sobressaiu um persistente desânimo, falta de força e energia, apesar de momentos de estresse pelo excesso de trabalho e poucos servidores. O contato com militares se dá no nível das relações interinstitucionais, quando há necessidade de interagir com superiores no Ministério. Se a alegação foi de que a Finep é atacada e os funcionários são destratados, no CNPq o órgão míngua e há uma desidratação. Essas são variações do processo de destruição vigente.

Comparando as duas instituições, podemos dizer que existe

um método de destruição? O modo de atuar na Finep e no CNPq guarda elementos similares, porque existe um mesmo tipo de gestor, um certo grupo de militares que se alinham. Entre os pontos convergentes, podemos citar: i) a diminuição de recursos, ii) a retirada de atribuições, iii) a restrição do funcionamento de Conselhos e Fóruns, iv) a rigidez da centralização hierárquica e v) a imposição do medo. No entanto, há táticas peculiares a cada instituição. Por exemplo, na Finep foram estipuladas metas inalcançáveis e contratos foram questionados, no CNPq, ocorreu o fortalecimento de instâncias de monitoramento e nomeações foram vetadas sob a alegação de “oportunidade e conveniência”.

Diante disso, quando perguntados sobre que perspectivas de futuro vislumbravam, considerando a situação em que estavam, todos os funcionários expressaram visões negativas, como: “dentro do governo, sem possibilidade de melhorar” (Fabiana) ou “só tem perspectiva ruim (...) esperança tem que estar calcada em coisa concreta, senão é fé” (Regina).

Por isso, vale retomar o discurso de Dilma Rousseff, reportado no início deste texto, para confrontar com o estado de espírito manifesto nas entrevistas e, assim, terminar este artigo evocando a força, não a força bruta ou das armas, tão presente na atualidade, mas a força moral e da inteligência:

*“A descrença e a mágoa que nos atingem em momentos como esse são péssimas conselheiras. Não desistam da luta. Ouçam bem: eles pensam que nos venceram, mas estão enganados. Sei que todos vamos lutar. Haverá contra eles a mais firme, incansável e enérgica oposição que um governo golpista pode sofrer. (...) Por mais de 13 anos, realizamos com sucesso um projeto que promoveu a maior inclusão social e redução de desigualdades da história de nosso País. Esta história não acaba assim. Estou certa que a interrupção deste processo pelo golpe de estado não é definitiva. Nós voltaremos. Voltaremos para continuar nossa jornada rumo a um Brasil em que o povo é soberano. Eu vivi a minha verdade. Dei o melhor de*

*minha capacidade. Não fugi de minhas responsabilidades. Me emocionei com o sofrimento humano, me comovi na luta contra a miséria e a fome, combati a desigualdade. Travei bons combates. Perdi alguns, venci muitos e, neste momento, me inspiro em Darcy Ribeiro para dizer: não gostaria de estar no lugar dos que se julgam vencedores. A história será implacável com eles. (...) Encerro compartilhando com vocês um belíssimo alento do poeta russo Maiakovski: 'Não estamos alegres, é certo. Mas também por que razão haveríamos de ficar tristes? O mar da história é agitado. As ameaças e as guerras, havemos de atravessá-las, rompê-las ao meio, cortando-as como uma quilha corta.'* (Fonte: GI, 2016)<sup>15</sup>

Não se trata aqui de aprovar as medidas tomadas por Dilma Rousseff em seu governo, mas, tentando trazer a força da crença na mudança impressa em suas palavras, naquele momento do golpe parlamentar, remeto-me novamente às noções de processo e de dinâmica, tão importantes para a literatura atinente à cultura organizacional e administrativa, para reforçar que podemos estar voltados para o "futuro". Parafraseando Dilma, "esta história não acaba assim". Este texto faz parte de um caminho em aberto, de uma atuação inteligente voltada a romper o círculo dos recrudescimentos autoritários, com suas diferentes formas de tortura e ataque, seja físico, psicológico ou institucional.

#### REFERÊNCIAS:

ABÉLÈS, Marc. *Pour une anthropologie dès institutions. L'Homme*, tome 35, n° 135, 1995.

ANDRADE, Daniel Pereira. **Neoliberalismo autoritário no Brasil: reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública.** *Sens public*, 1-28, 2020. <https://doi.org/10.7202/1079478ar>

<sup>15</sup> Conf.: G1, 31 de agosto de 2016. Íntegra do discurso de Dilma após impeachment. <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/integra-do-discurso-de-dilma-apos-impeachment.html>, página acessada em 02/11/2021.

BARBOSA, Livia Neves de Holanda. **Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração.** *Revista de Administração de Empresas – RAE*, São Paulo, v. 36, nº 4, 1996.

BARTH, Fredrik. **Metodologias comparativas na análise dos dados antropológicos.** In: *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2000.

BELLIER, Irène. **Une approche anthropologique de la culture des institutions.** In: ABÉLÈS, Marc & JEUDY, Henri-Pierre. *Anthropologie du politique*. Armand Colin, 1997.

BOAS, Franz. **As limitações do método comparativo da antropologia.** In: CASTRO, Celso (org.). *Franz Boas: Antropologia Cultural*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.

BRUFF, Ian. **The Rise of Authoritarian Neoliberalism.** *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture Society*, 26:1, 113-129, 2014.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **As “categorias do entendimento” na formação da antropologia.** *Anuário Antropológico*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 125-146, 1982.

COLOMBO, Eduardo R. Prólogo. In: ADORNO, T. W.; FRENKEL-BRUNSWIK, Else; LEVINSON, Daniel J.; SANFORD, R. Nevitt. *La Personalidad Autoritaria*. Buenos Aires: Editorial Proyección, 1965.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam.** São Paulo: Edusp, 2007.

KORYBKO, Andrew. **Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes.** São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LEIRNER, Piero. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica.** São Paulo: Alameda, 2020.

LEIRNER, Piero. **A Antropologia do espectro de uma guerra híbrida: entrevista com Piero Leirner.** CARUSO, Juliana; FIORI, Ana Letícia de; FONTGALAND, Arthur. Ponto Urbe [online], 28, 2021.

LESER, Sérgio; GONÇALVES, Ada Cristina Vianna; MOREIRA, Antônio Cândido Daguer. **A FINEP e o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil.** In: ARCA. *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais.* Brasília: Afipea, 2019.

MATOS, Guilherme Paraol de & TEIXEIRA, Clarissa Stefani. **Uma análise sobre o Sistema Nacional de Inovação do Brasil.** *Revista Eletrônica do Alto Vale do Itajaí*, REAVI, v. 8, n. 13, 73-83, 2019.

NADER, Laura. **Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up.** In: HYMES, Dell (Ed.). *Reinventing Anthropology.* New York: Pantheon Books, 1972.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. **O método comparativo em antropologia social.** In: MELATTI, Julio Cezar (org.). *Radcliffe-Brown: Antropologia.* São Paulo: Ed. Ática, 1978.

RANKIN, Janet. **Conducting Analysis in Institutional Ethnography: Guidance and Cautions.** *International Journal of Qualitative Methods* . Dezembro de 2017.

REGIMENTO INTERNO. FINEP. 2018.

REGIMENTO INTERNO. CNPq. 2017.

RUBEN, Guilherme; SERVA, Maurício; CASTRO, Marco Luiz de. **Resíduos e complementaridade: das relações entre a teoria da administração e a antropologia.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, nº 3, 1996.

STÉDILE, Miguel Enrique. **Apresentação.** In: KORYBKO, Andrew. *Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes.* São Paulo: Expressão Popular, 2018.

SMITH, Dorothy E. **Introduction; Knowing the Social: na alternative design.** *Institutional ethnography: a sociology for people.* Lanham: Altamira Press, 2005.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. **Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo.** In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org.). *Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & FACINA, Adriana. 2019, **Brasil: por que (ainda) estudar elites, instituições e processos de formação de Estado?** In: TEIXEIRA, Carla Costa; LOBO, Andréa & ABREU, Luiz Eduardo (orgs.). *Etnografia das Instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações, 2019.

WOORTMANN, Ellen F. **Método comparativo, família e parentesco: algumas discussões e perspectivas.** *Revista Antropológicas*, ano 9, vol. 16, n. 1, 87 – 108, 2005.

WRIGHT, Susan. **Culture in anthropology and organizational studies.** In: WRITGHT, Susan (ed.). *Anthropology of organizations*. London: Routledge, 1994.







# CAPÍTULO 17

---

## ASSÉDIO INSTITUCIONAL NAS INSTITUIÇÕES DO EXECUTIVO FEDERAL LIGADAS A ÁREAS DA CULTURA

Francisco Miguel

### RESUMO:

Esta pesquisa foi realizada por iniciativa da Associação dos Funcionários do Ipea e Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (AFIPEA) em parceria com a Associação dos Servidores do Ministério da Cultura (ASMINC). As entrevistas foram realizadas durante um período de dois meses, entre os dias 16 de setembro e 21 de novembro de 2020. O público-alvo da pesquisa foi o de servidores ligados ao antigo Ministério da Cultura, e mais precisamente dos seguintes órgãos: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Funarte, Biblioteca Nacional, Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), Secretaria Especial da Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa e Fundação Palmares.

Neste trabalho, foi possível constatar que os servidores, no geral, identificam o *assédio institucional*, principalmente nas suas seguintes manifestações: i) na troca de gestores inexperientes; ii) nos cortes orçamentários; iii) nas reformas legais; iv) na manutenção da extinção do Ministério da Cultura; v) nos ataques verbais; e vi) na censura ideológica. E, de acordo com os mesmos servidores, algumas destas manifestações não são inéditas, mas ocorreriam em outras gestões, ainda que de forma menos

abrangente, menos profunda e menos grave.

A respeito das concepções de nossos entrevistados acerca do conceito de “assédio institucional”, é possível concluir que: i) O conceito ainda não é de domínio de todos os servidores; e ii) que a definição conceitual que lhes foi apresentada comporta todas as vertentes identificadas pelos entrevistados. E se há assédio institucional, há assediadores. Nesse sentido, perguntamos a todos os entrevistados quem eles identificavam como assediadores. As respostas, basicamente, apontam para três tipos de agentes: i) a cúpula do governo federal; ii) os indicados por essa cúpula para dirigirem as respectivas instituições – muitos deles não seriam servidores ligados à área sobre a qual atuam; e iii) alguns servidores das respectivas instituições que ou aderem à perspectiva ideológica do governo ou, por medo de maiores consequências para suas carreiras, cumprem as funções solicitadas e, nesse sentido, contribuem para o assédio institucional.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	707
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA DE CAMPO	709
3. PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS E BREVE DISCUSSÃO SOBRE O TEMA DA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES ENTREVISTADOS	710
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	741
REFERÊNCIAS	743

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com o economista José Celso Cardoso Jr (2020), o assédio institucional se caracteriza 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, e que implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.”*

Nesse sentido, é possível observar – e nossos entrevistados também isto nos revelam – que o assédio institucional é uma prática que tem perpassado os governos brasileiros. No entanto, o assédio institucional como prática sistemática e como política de Estado parece ser uma realidade específica do atual governo federal sobre o setor público do país.

Dada a recorrência e a gravidade do quadro, uma série de casos de assédio institucional no atual governo federal vem sendo noticiada pela mídia e compilada pela AFIPEA (Ver compêndio de casos e situações em <https://arcadesenvolvimento.org/assediometro/>). Neste conjunto de notícias, é possível ver o assédio contra as mais diversas instituições do Estado brasileiro. De acordo com Cardoso Jr (2020), estas instituições seriam:

*“Universidades e Institutos Federais, ANVISA, ANCINE, BNDES, CNPQ, CAPES, FINEP, FIOCRUZ, FUNAI, IBGE, IBAMA, ICMBIO, INPE, INEP etc. e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo ou estratégico 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 Ministério Público.”*

Tais assédios, pela quantidade, extensão e gravidade, têm ganhado alguma visibilidade na mídia e a sociedade brasileira tem cobrado das autoridades medidas de cerceamento deste modo autoritário de governar. Como exemplo, a justiça baiana condenou em 2020 o ministro da Economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes, a pagar R\$ 50 mil por danos morais ao Sindicato dos Policiais Federais da Bahia em razão da sua fala que associa

servidores públicos a “parasitas”.

Assim, buscamos nesta pesquisa qualitativa de curta duração dar embasamento empírico mais rigoroso a esta frequente constatação, tanto da mídia quanto dos próprios servidores diretamente envolvidos, de que o assédio institucional teria virado uma prática sistemática do atual governo federal.

Para tanto, focaremos aqui nos servidores dos órgãos vinculados ao antigo Ministério da Cultura, que foi mantido extinto na atual gestão, sendo relegado a uma Secretaria Especial. De acordo com alguns servidores, esta Secretaria estaria formal e ambigualmente subordinada tanto ao Ministério do Turismo quanto ao da Cidadania. Como ver-se-á adiante, para alguns servidores, os cortes orçamentários, as reformas legislativas, as trocas frequentes de dirigentes – muitos deles pouco qualificados para as respectivas vagas – e os insistentes ataques (simbólicos e materiais) às missões institucionais de cada um dos órgãos revelam um quadro grave, particularmente da pasta da cultura frente à gestão Bolsonaro.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA DE CAMPO

Esta pesquisa foi realizada por iniciativa da Associação dos Funcionários do Ipea e Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (AFIPEA) em parceria com a Associação dos Servidores do Ministério da Cultura (ASMINC), que financiaram a mesma.

As entrevistas foram realizadas durante um período de dois meses, entre os dias 16 de setembro e 21 de novembro de 2020. O público-alvo da pesquisa foi o de servidores ligados ao antigo Ministério da Cultura, e mais precisamente dos seguintes órgãos: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Funarte, Biblioteca Nacional, Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), Secretaria Especial da Cultura, Fundação Casa de Rui

Barbosa e Fundação Palmares. Nenhum dos servidores será aqui identificado por razões de segurança profissional dos mesmos.

Foram realizadas 8 entrevistas semiestruturadas com servidores que foram indicados pelas mencionadas associações de servidores. As entrevistas visavam, de forma qualitativa, apreender as perspectivas particulares dos servidores a respeito do tema do assédio institucional. Em razão da pandemia, as entrevistas foram realizadas através de aplicativos de teleconferência. Uma cópia do roteiro básico de perguntas pode ser encontrada na seção Anexo I deste capítulo.

Importante esclarecer que a pesquisa apresenta uma amostra relativamente baixa em razão de grande parte dos servidores terem se mostrado apreensivos em relação ao tema e possíveis consequências que suas participações poderiam acarretar a suas carreiras no serviço público. Importante também mencionar que a recusa ou medo de conceder entrevistas sobre o tema já demonstra a gravidade da situação e a importância do presente estudo para o registro documental e o mapeamento do fenômeno em questão. No entanto, de uma perspectiva qualitativa, ela revela com relativa profundidade a perspectiva de parte dos servidores em relação ao tema.

### 3. PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS E BREVE DISCUSSÃO SOBRE O TEMA DA PERSPECTIVA DOS SERVIDORES ENTREVISTADOS

#### *3.1 SOBRE O CONCEITO DE “ASSÉDIO INSTITUCIONAL” DA PERSPECTIVA DOS ENTREVISTADOS*

A primeira pergunta feita a todos os entrevistados era sobre como eles compreenderiam o conceito de “assédio institucional”. Espontaneamente, os entrevistados chegavam mais ou menos perto da definição elaborada por Cardoso Jr (2020). A maioria

apresentava uma noção bastante geral sobre o tema, mas nenhum soube precisar ou definir, com eloquência, o que acreditava ser o “assédio institucional”. Um exemplo pode ser a resposta de um servidor da Fundação Palmares, quando perguntado sobre a questão:

*“Ah... eu acho que é a desconstrução, né, do objetivo da instituição, não só o distanciamento, né? É... a política de oposição àquilo que a instituição foi criada mesmo...”* (Servidor da Fundação Palmares)

É notável que muitos servidores frequentemente confundiam o assédio institucional com o assédio moral ou sexual, que normalmente se pratica contra os indivíduos. Poucos foram aqueles que espontaneamente compreenderam o assédio institucional como uma prática relacional entre governo e as próprias instituições (ou entre os gestores governamentais destas instituições e os servidores a eles subordinados). Isso nos revela que os servidores ainda não possuem uma concepção bem definida e amplamente compartilhada deste novo conceito:

*“Quando você falou em assédio institucional, na hora, me deu um branco mesmo. Eu fiquei lá no assédio moral e no sexual, você viu, e eu gostei muito desse conceito do “assédio institucional”, porque ele é muito sério.”* (Servidor da Funarte)

*“Bem, quando você fala em assédio institucional, me vem à cabeça uma série de práticas, né, que possam vir a ser colocadas em prática, obviamente, na instituição, que, de alguma maneira, atrapalhe no ponto de vista do... não só no ponto de vista do trabalho mesmo prático ali, mas também, né, que interfira nas emoções nos comportamentos das pessoas, que sofrem, que são alvos dessas práticas, né? [...] Me vem à cabeça uma série de tipos de assédios, que podem estar envolvidos nisso: moral, sexual, ...”* (Servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa)

Porém, quando estimulados pela definição de Cardoso Júnior (2020) – apresentada na Introdução – os entrevistados concordavam com a mesma e a partir daí relatavam casos concretos que correspondiam a esta definição.

Vale a pena mencionar, porém, que alguns servidores elaboraram formas particulares de compreensão do conceito, que valem a pena serem aqui registradas. Quando perguntada como entenderia o conceito de “assédio institucional”, uma das entrevistadas classifica dois tipos de assédio institucional: i) aquele que passa pelo estabelecimento de certas legislações autoritárias – o que torna certas formas de assédio legais do ponto de vista da lei –, e ii) outra forma de assédio que se dá de forma não legalizada, sub-reptícia, informal. A maioria de nossos interlocutores nesta pesquisa enfoca o segundo tipo, mas consideramos importante a dimensão “legal” do assédio, como trazido pela entrevistada, uma vez que ele joga luz sobre uma forma de assédio institucional nem sempre tratada:

*“Você me perguntou sobre situações, né, em que eu tenha vivido assédio, ou assistido o assédio institucional... A gente está no meio da discussão da instrução normativo 65, que é com relação ao programa de gestão, né, proposta de programa de gestão do governo (trabalho remoto, trabalho por demanda...) e existe uma combinação, né, eles, ao mesmo tempo que têm os grandes atos, como reforma administrativa, eles fragmentam a destruição por meio de instruções normativas, e uma série de regulamentações e portarias que vão minando os setores, que vão minando as instituições.” (Servidora do IBRAM)*

A reforma administrativa e outras normativas para regulamentar o serviço público foram trazidas ao longo de algumas entrevistas como exemplos de assédio institucional. Cardoso Jr (2020), inclusive, demonstra em suas publicações as razões ideológicas e econômico-liberais que estariam também por trás do assédio



institucional:

*“Esses ataques repetem-se de forma sistemática desde o início do desgoverno Bolsonaro, e visam claramente criar um clima de animosidade da população e dos financiadores e avalistas do governo contra os servidores, de modo a facilitar a imposição, obviamente não negociada, de uma reforma administrativa de caráter reducionista, persecutória (contra servidores não alinhados ao ideário liberal fundamentalista e projetos de governo) e criminalizadora da própria ação estatal.”*

A respeito das concepções de nossos entrevistados acerca do conceito de “assédio institucional”, é possível até aqui concluir que: i) O conceito ainda não é de domínio de todos os servidores; e ii) que a definição conceitual apresentada por Cardoso Júnior (2020) comporta todas as vertentes identificadas pelos entrevistados.

### 3.2 DIFERENÇAS ENTRE A ATUAL E AS ANTIGAS GESTÕES DO EXECUTIVO FEDERAL NO QUE TANGE O ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Um dos entrevistados, a partir de sua própria vivência como servidor público nas últimas cinco gestões do governo federal (FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro), remete ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sua primeira experiência de “assédio institucional”:

*“O governo Fernando Henrique, ele começou em 1995. Ele deixou a FUNARTE absolutamente desprovida de qualquer infraestrutura. Nós já estávamos às margens da chegada da internet. Nós tínhamos máquinas de escrever, assim ficamos. Foi uma dificuldade enorme entrar pelo ano 2001, 2002, ainda com máquinas de escrever, com uma infraestrutura terrível. E*

*ele propositadamente entendeu que cultura era uma questão para a iniciativa privada. Do ponto de vista corretíssimo que você falou sobre assédio institucional, foi um dos piores assédios que eu já tive... já presenciei. Se não foi o maior. Pelo menos ele foi bastante claro nessa questão de deixar desprovido mesmo! Não dar infraestrutura de coisa nenhuma! Basicamente, a FUNARTE se estabeleceu por um gabinete, que funcionava ao... de acordo com o entendimento do dono da cadeira da hora.”*  
(Servidor da Funarte)

O mesmo servidor atribui aos governos petistas, uma troca muito grande de gestores em sua área e gestores esses que ele adjetivou como, no geral, “gente desqualificada”. Assim, tanto o corte orçamentário quanto as nomeações, como formas de assédio institucional, serão tratadas mais à frente. Importa aqui demonstrar como alguns entrevistados não compactuam com a ideia de que o “assédio institucional” seja um fenômeno absolutamente novo e que, na verdade, ele é algo que foi praticado em outros governos recentes.

Outros servidores, no entanto, por vezes colocam a questão em termos de um gradiente, em que as atuais políticas seriam um “aprofundamento” ou “agravamento” de uma situação observada anteriormente. Esse é o caso de uma servidora ligada ao Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM):

*“Mas essas políticas de desmonte são só do atual governo? Antes não ocorria?”*

*Não. São políticas que já vem de antes, eu acho que elas estão sendo aprofundadas agora, com o aprofundamento do viés ideológico também. [...] Eu acho que agora ela está mais aprofundada e acompanhada pelo desmonte a partir de um perfil ideológico. Existe um agravamento da situação.”*  
(Servidora do IBRAM)

Mas a maioria estabelece uma clara separação entre certas

práticas de governos anteriores, que poderiam ser interpretadas como assédio institucional e um quadro novo, no qual essas práticas são feitas de forma sistemática, muito mais abrangente que outrora e com objetivos de ataque explícito. Esse é o caso mesmo da servidora citada anteriormente, que no final da entrevista elabora sobre as diferenças da luta sindical dos servidores neste e em outros governos:

*“O diferencial, talvez, dos governos petistas, nesse sentido para gente, é que a gente, nos governos petistas, lutava por um avanço das nossas condições de trabalho, na defesa das instituições, na briga por orçamento, por estrutura, por concurso público. E agora a nossa luta é outra: para continuar existindo, né? A gente está na defensiva, na verdade. Os ataques são cotidianos. A desestruturação das políticas públicas e mesmo física das instituições é diária. E a gente está em uma situação, que a gente precisa buscar saber o que está sendo planejado para tentar se defender da melhor forma, né? Mas na cultura, desde que o governo assumiu, na verdade, no nosso caso, do Instituto Brasileiro de Museus, desde setembro de 2016, ainda no governo Temer, quando teve uma medida provisória para extinguir o órgão, os ataques [...] são praticamente diários, né? No governo Bolsonaro isso se agravou.”* (Servidora do IBRAM)

Uma servidora da Secretaria Especial de Cultura, ao elaborar sobre a diferença nas frequentes e nocivas trocas de gestores – que trataremos melhor mais adiante – defende uma mudança paradigmática na atual gestão do governo federal, no que tange à continuidade da política cultural:

*“O que a gente sente de diferença é que as trocas que aconteceram no outro governo, elas não vieram com a característica de não continuar os programas. A gente só tinha que... Tudo bem, trocou a gestão, mudou uma coisa ou*

*outra na diretriz, né, alinhamento. Mas continua existindo a vontade de continuar os programas, de cumprir a agenda da cultura. [...] E a gente não consegue perceber isso atualmente. Na verdade, a gente não conseguiu nem perceber que a gente tem um gestor cultural ainda, né, na pasta. Porque está tudo muito inconstante. Mudando muito rápido.”* (Servidora da Secretaria Especial da Cultura)

Um servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa faz um relato bastante pessoal sobre o desgaste pelo qual vem passando, devido ao caráter autoritário inédito da nova administração, pelo menos na sua experiência dentro do serviço público:

*“Ah, tem sido muito desgastante, né, trabalhar dessa maneira. Não que antes a gente não tivesse discordâncias internas, que a gente não tivesse diferenças de opiniões, isso sempre existiu - e acho até sadio que exista, né? Então muitas vezes a gente tinha discordância de alguma posição da direção maior, enfim, mas no final das contas reinava um consenso, reinava ali uma capacidade de diálogo, né, e hoje isso tudo tem sido interrompido, porque... a gestão tem sido bastante autoritária e isso é uma coisa que é explícita, porque inclusive aparece nos e-mails que a gente recebe - como proibição... palavras como “proibição”, “está vetado”, né, então são muito diretos nesse sentido. Essa capacidade de diálogo com a alta direção, ela praticamente se esgotou.”* (Servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa)

Essas narrativas apontam para algumas outras conclusões: i) o caráter paradigmático do assédio institucional como prática de governo não é um consenso entre os servidores; e ii) todavia, a maioria absoluta dos servidores entrevistados observa um quadro atual bastante mais grave do que o que ocorrera em outras gestões do poder executivo federal.

### 3.3 ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO TROCA DE GESTORES INEXPERIENTES

*“Esse é um grande problema: é a desqualificação e a utilização dos cargos ao bel prazer do atendimento à sua tropa. Então... Isso aparelha... Aparelha no sentido de colocar lá dentro pessoas que não têm qualificação. Então não sabe do que está lidando, não sabe o que é política pública. [...] O estado brasileiro não estabelece uma... um diapasão ali de que as áreas técnicas precisam continuar independente das mudanças políticas que são naturais, a gente fica ao sabor disso.” (Servidor da Funarte)*

A troca contínua de gestores e de pessoal em cargos estratégicos nas instituições de Estado já foi demonstrada ser uma prática que não é nova nos governos brasileiros. No entanto, na percepção de vários de nossos entrevistados, o grupo de poder que gere o Estado brasileiro sob o comando de Bolsonaro parece ter tido dificuldades maiores de arregimentar, desde as eleições, um contingente de recursos humanos qualificados para cada um dos cargos da república. Esse “troca-troca” de pessoas em cargos estratégicos tem sido visto pelos servidores, em geral, como muito prejudicial para a continuidade das políticas públicas e de Estado. Uma servidora da Biblioteca Nacional, a partir de sua experiência, assim nos narra:

*“Houve trocas, né, de chefias, de pessoas... Eu não sei se isso pode ser configurado, considerado um assédio, um tipo de assédio institucional. Na minha concepção, diante do que você colocou, eu acho que se enquadra. A própria nomeação de um presidente que nunca esteve inserido tanto na administração pública quanto envolvido nas atividades e na missão da própria Biblioteca Nacional, nos serviços bibliográficos, né, e nas políticas de preservação do patrimônio bibliográfico, para*

*mim já é uma forma de ataque.”* (Servidora da Fundação Biblioteca Nacional)

Segundo a servidora da Fundação Biblioteca Nacional, a escolha teria se dado por um “alinhamento tão somente ideológico” do atual presidente da república com o presidente da instituição na qual ela trabalha, e que isso seria, segundo ela, um “ataque” contra a mesma. Um alinhamento ideológico como razão do “troca-troca” de gestores é também explorado por uma servidora da Funarte, que enfatiza uma suposta vontade do governo em produzir conflitos internos às instituições:

*“Eu acho que isso de certa forma... é meio que um enquadramento né? Tipo... ‘Vamos colocar essas pessoas nos seus lugares’. Ou, por outro lado, é a busca do conflito, já que - até agora com... é... dois maestros polêmicos e mais um... um bacharel em direito, não se criou o atrito, né... a guerra cultural que tanto se pregava... ‘Agora vamos colocar um militar pra ver se... de fato tem algum confronto’ Até porque você não tem... justificativa pra dizer que vai mudar algo que não te apresenta nenhum conflito, né, institucional ou alguma instituição que não te oferece embate.”* (Servidora da Funarte)

Isso seria, segundo a mesma servidora, “extremamente danoso para administração pública”:

*“Porque todas as vezes que a gente recebe um desses indivíduos, esses indivíduos chegam com seus projetos... E aí a gente é obrigado a interromper o nosso trabalho o tempo todo, e isso para mim é extremamente danoso para administração pública.”* (Servidora da Funarte)

Outra servidora, do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), associa a troca dos dirigentes com a dinâmica eleitoral, mas

concorda com os demais sobre o quanto isto seria um “problema muito sério” para a administração pública, principalmente devido à “incompetência” desses dirigentes:

*“A gente está em período eleitoral, então a dança das cadeiras, a nomeação de cargos por troca de favores, isso é um problema muito sério, que ataca diretamente as instituições. A gente tem pessoas hoje que são dirigentes e que não têm a menor competência para isso. Não tem conhecimento do funcionamento do serviço público. E estão ali por interesses que não interesses públicos. [...] A gente acabou de viver uma outra situação, que uma coordenadora técnica, competente, servidora da casa, há mais de dez anos trabalha em uma instituição, que era o Museu Nacional de Belas Artes, ela foi exonerada para nomeação de uma pessoa totalmente alheia à realidade do museu e do nosso setor.”* (Servidora experiente do IBRAM)

As reclamações quanto às trocas de gestores são uma constante, inclusive no corpo técnico (e, portanto, não apenas nos cargos de chefia), como nos revela uma servidora da Secretaria Especial da Cultura:

*“...porque as trocas foram e estão sendo, né, constantes. Então, assim, o corpo técnico, especialista também, foram todos substituídos de forma arbitrária e sem aviso prévio. Então não houve uma transição. E isso tudo vem impactando muito, né, com o clima organizacional.”* (Servidora da Secretaria Especial da Cultura)

Para além dos impactos pontuais, um servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa associa a demora pela ocupação desses cargos, como uma prática propriamente de “desmonte” – expressão muito utilizada também por outros servidores, que frequentemente a associam ao assédio institucional:

*“Tem uma prática que passou a ser colocada, a existir lá na Casa Rui que é de desmonte, né, diria desmonte das instituições, no sentido de que são exonerados servidores em cargos de chefia, mas ao mesmo tempo esses cargos levam vários meses para serem, para terem novamente um nome ali que tome conta dos setores. Então, nesse sentido, acho que ocorre sim essa questão, se eu consegui captar bem qual é a ideia de vocês em termos de assédio institucional. [...] Uma outra coisa que eu acho que é ruim é que quando você movimentar as chefias, e não coloca ninguém no lugar, você perde justamente essa capacidade de liderança ali, de alguém que esteja apontando para aquilo que é mais, né, importante ali para o desenvolvimento das atividades dos setores, né, então...”* (Servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa)

Por fim, um servidor da Fundação Palmares acredita que a troca de gestores ou que a escolha de certos gestores aparentemente inexperientes, seria uma “inteligência” do governo Bolsonaro para destruir as próprias instituições com menos resistência do que supostamente enfrentaria se optasse pelo caminho legal:

*“...um personagem, né, que, embora negro e esteja na Fundação Palmares, prega o discurso racista, né? Da pior forma possível ou a mais descarada. A inteligência do governo Bolsonaro, assim... é que ele... [...] não que não tenha ficado óbvio já para todo mundo, mas assim, para mostrar como essa prática é nociva, né? Porque em vez dele acabar com a instituição, que seria o mais óbvio, né, [...], mas isso geraria desgaste, né? Por exemplo, a Fundação Palmares: ela foi criada por lei, então para ele acabar com esta fundação, teria que botar uma medida provisória que à posteriori deveria ser aprovada pelo congresso... [...] Então em vez de ele fazer isso, que dá muito trabalho, ele coloca uma pessoa que não vai conduzir a instituição tal como ela foi pensada e, ao contrário, vai fazer ações para desacreditá-la, né, perante a sociedade, ridicularizá-*



*la, enfim. E tirá-la do caminho para o qual foi criada... e aí os exemplos na Palmares eles estão abarrotando, né...”* (Servidor da Fundação Palmares)

Podemos concluir, portanto, que tanto a troca em si, de forma frequente, dos gestores quanto a seleção de gestores pouco afeitos ou preparados para as áreas para as quais são destinados, é compreendido por nossos entrevistados como “assédio institucional”. Tal assédio foi um dos mais relatados em nossas entrevistas e julgados como um dos mais prejudiciais para o serviço público. Todavia, ainda que apontada por alguns entrevistados como uma estratégia do governo federal para atacar as instituições, não foi possível elucidar nesta pesquisa se as trocas de gestores (e gestores no geral inexperientes) se dão: i) por falta de mão de obra qualificada e disponível dentro do espectro político e ideológico compartilhado pela cúpula do governo; ou ii) por uma estratégia deliberada de fazer as instituições implodirem a partir de sua premeditada ineficiência; ou ainda iii) se os dois fenômenos anteriores ocorrem paralelamente. Para encontrar uma resposta mais segura para esta questão, uma pesquisa precisaria ser feita com a alta cúpula do atual governo federal.

### 3.4 ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO CORTE ORÇAMENTÁRIO

Como adiantado anteriormente, os cortes orçamentários são formas de ataque direto e, por vezes, letal às instituições porque inviabilizam a formulação e execução de políticas públicas destas mesmas instituições. Este, no entanto, não é um fenômeno exclusivo do atual governo federal, como nos diz um servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa:

*“Consigno ver, por exemplo, no achatamento do nosso orçamento. E é claro que isso - e aí eu tenho que ser justo, não é uma realidade exclusiva desse governo agora, mais atual - A*

*Casa Rui vem pelo menos ali, coisa de 5 anos para cá, mais ou menos, sofrendo constantes cortes no seu orçamento, né?”*  
(Servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa)

De qualquer forma, esses cortes orçamentários podem afetar negativamente os serviços públicos prestados à população e, ao mesmo tempo, enfraquecer as instituições que os prestam. Isto nos foi trazido no caso específico da estagnação do projeto de digitalização do acervo da Casa de Rui Barbosa, mas também foi trazido na entrevista de uma servidora do Instituto Brasileiro de Museus:

*“Na verdade, nesse momento eu estou passando por algumas situações, mas nesse contexto da pandemia, por exemplo, acabou de acontecer um corte de gastos da Cultura. E isso se manifestou de forma trágica para o Instituto Brasileiro de Museus, com a perda de aproximadamente 10 milhões do orçamento deste ano. E a gente teve, agora nos últimos três meses do ano, [que] fazer um corte. Inclusive verba que já estava na conta do Instituto, que já estava na conta dos museus foi retirada da ponta. E eu passei por uma situação diretamente com a equipe com a qual eu trabalho. Se a legislação permite ter nesse contexto para corte de gastos, por exemplo, fosse feita uma suspensão de contratos, redução de jornada... e, na verdade, por uma opção que foi de dirigentes da Instituição, houve corte de postos e demissões.*

*[...] E isso afetou o seu trabalho como exatamente? O que que você não conseguiu mais fazer?*

*Diretamente. Porque a gente tinha uma equipe que trabalhava, né, estava trabalhando ativamente, inclusive com a manutenção do vínculo do público com o museu, no contexto da pandemia, fazendo ações online. E essa equipe foi reduzida, o que significa que o trabalho cotidiano tem que ser reduzido também, né? Então isso afetou diretamente a prestação de*

*serviço à sociedade.”* (Servidora do IBRAM)

Os cortes orçamentários, além de incidirem em uma maior precariedade de recursos humanos e técnicos para a execução das políticas públicas, acabam por incidir nas próprias políticas e nos serviços prestados à população, que ficam comprometidos. Uma servidora da Funarte relata um episódio em que o corte orçamentário, e o vai-e-vem das verbas, lhes teriam prejudicado na organização do seu trabalho:

*“A gente teve uma situação muito drástica nesse ano; [...] eu tinha um orçamento para executar razoável, né... estava fazendo tratativas, fechando contratos e de repente veio o corte brusco “bum”. Cortaram o orçamento, tipo reduziram para um terço. Aí eu comecei a pensar o que eu consigo fazer com esse um terço... Dois dias depois esse um terço foi cortado também, a gente teve esse bloqueio. E aí está... você interrompe a negociação e tal, de repente o dinheiro volta e já volta com aquela urgência: “você tem que executar agora! [...] Não dá para trabalhar assim, sabe? É muito desgastante...”* (Servidora da Funarte)

Assim, é possível perceber como os constantes contingenciamentos de verbas – ainda que tenham sido relatados ocorrer em outras gestões do governo federal – prejudicam o bom andamento das políticas de Estado. Particularmente naquelas dirigidas à pasta da Cultura, nosso campo de observação aqui privilegiado.

### 3.5 REFORMA ADMINISTRATIVA COMO ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Como já adiantamos, alguns servidores percebem as recentes tentativas de fazer uma reforma administrativa – seja em seu pacote completo seja fatiada em portarias específicas – como um tipo de assédio institucional. Abaixo seguem as falas de dois servidores nesse sentido:

*“Você me perguntou sobre situações, né, em que eu tenha vivido assédio, ou assistido o assédio institucional... A gente está no meio da discussão da instrução normativa 65, que é com relação ao programa de gestão, né, proposta de programa de gestão do governo (trabalho remoto, trabalho por demanda...) e existe uma combinação, né, eles, ao mesmo tempo que tem os grandes atos, como reforma administrativa, eles fragmentam a destruição por meio de instruções normativas, e uma série de regulamentações e portarias que vão minando os setores, que vão minando as instituições.”* (Servidora do IBRAM)

...

*“Eu acho que não existe melhora dentro do governo Bolsonaro. Eu acho que o que a gente precisa fazer é resistir, tentar defender as instituições, tentar defender o próprio serviço público, né, que está tentando ser desmontado com essa reforma administrativa.”* (Servidora do IBRAM)

A reforma administrativa ou quaisquer outras legislações que precarizem as relações e condições de trabalho no serviço público são questões importantes porque seu sucesso implica em uma vulnerabilidade ainda maior para resistir ao assédio institucional, porque os servidores não tem tanta autonomia funcional e sentem receio de se contraporem ao que lhes é ordenado fazer e, assim, também perder parte da renda.

### 3.6 EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DA CULTURA COMO ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Um dos mais significativos atos da administração Bolsonaro foi, junto com a extinção do Ministério do Trabalho, manter a medida do governo Temer de extinção do Ministério da Cultura. A transformação do Ministério da Cultura em Secretaria Especial foi encarada pelos artistas brasileiros como um ataque direto contra toda a categoria.

Um servidor entrevistado, que se considera alguém tanto “de dentro” quanto “de fora” da pasta da Cultura, no entanto, discorda desses artistas:

*“Você sabe de uma coisa? Você está falando com um cara que começou a trabalhar sem a existência do Ministério da Cultura. A cultura era uma secretaria dentro da Educação e tinha muito mais o entendimento de que cultura é educação do que depois que criou o ministério. Na verdade, na verdade, não vamos fazer chororô da extinção do Ministério da Cultura, porque ele nunca disse a que veio.”* (Servidor da Funarte)

A opinião do servidor da Funarte a respeito da extinção do Ministério da Cultura é uma exceção dentro de nossa amostra. Outros servidores denunciaram a manutenção da extinção deste Ministério e relataram os problemas simbólicos e práticos por ela derivados:

*“E o primeiro grande passo disso foi extinguir o Ministério. E transformar a cultura em uma secretaria do Ministério do Turismo, sendo que antes a gente passou ainda pela Cidadania. Então, assim, uma grande confusão, né, que demonstra efetivamente que o governo não está preocupado com a cultura no país.”* (Servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa)

Uma servidora da Biblioteca Nacional, por exemplo, relata a

situação pela qual vem passando em virtude dessa indefinição do organograma, mais precisamente no que tange à dificuldade de se reportar formalmente aos seus superiores, desde a extinção do Ministério da Cultura:

*“Porque, assim, nós somos um órgão, né, subordinado... vinculado, na verdade, ao antigo... à pasta da cultura. [...] A primeira forma de assédio foi tirar, né, esvaziar, excluir o Ministério da Cultura, transformando-o em uma secretaria. Logo após, ficaram brincando, né, com essa de jogar para uma pasta, para Cidadania, depois para o Ministério do Turismo. E nós, agora, estamos... Agora enquanto Fundação Biblioteca Nacional, né, vinculado, não sabemos a quem nos reportar. Tivemos alguns óbices e empecilhos, assim, administrativos, né, que comprometem, né, a execução dos nossos serviços. Tanto porque os próprios ministérios não estavam sabendo, assim, de quem era a responsabilidade. [...] óbices para os procedimentos administrativos, porque ficamos meio que num limbo. Então, parte a gente tinha que se reportar ao Ministério do Turismo, e parte ao Ministério da Cidadania. Isso ainda não foi colocado de uma forma estruturada e oficial. Não foi publicizado.”*  
(Servidora da Fundação Biblioteca Nacional)

Quando lhe perguntamos o que essa decisão concretamente teria atrapalhado na sua rotina de trabalho, ela nos esclarece:

*“[...] a parte de compras, e algumas aprovações que passam pelo crivo do ministério, a parte envolvendo pessoas, né, do RH, divisão de recursos humanos, que tinham que se reportar ao ministério acabava prejudicando e atrasando procedimentos de nomeação.”* (Servidora da Fundação Biblioteca Nacional)

Outros exemplos, no entanto, podem ser extraídos da amostra. Uma servidora da Secretaria Especial de Cultura argumenta que, no atual governo, tanto o “vale-cultura” quanto a aplicação da lei

Aldir Blanc – aprovada nesta mesma gestão, inclusive – parecem ser negligenciadas, entre outras razões, pelas implicações que a extinção do Ministério da Cultura teve na diminuição do já escasso quadro de servidores:

*“A gente tem o vale-cultura, né, vale-cultura que é política de cultura do trabalhador. Ela já vem há algum tempo sendo negligenciada, mas eu acho que nesse governo ela ficou um pouco de lado. Quando... eu acho que foi quando... Eu não vou lembrar o nome agora... que foram tantos secretários que entraram na SEPIC... Eles sempre demonstram interesse em resgatar a importância do vale, mas nunca sai do papel, nunca sai da primeira reunião. E acho que nesse momento, principalmente de pandemia, seria um programa que deveria estar, né, apoiando os trabalhadores. Né, a gente pensa que é um auxílio singelo, né, de apenas amparo para comprar um livro, para assistir um filme e tal, mas nesse momento de pandemia que a gente viu quanto a cultura está trazendo de sanidade para quem está trancado, para quem perdeu o emprego. Eu acho que seria importante ter resgatado esse programa. E todos os outros programas estão com dificuldades, inclusive a Aldir Blanc, que também está tendo bastante dificuldade de ser implantada por carência de servidores, por falta de especialistas... Porque muita gente, que era cedida a outros órgãos, com a extinção do Ministério da Cultura, voltaram à sua instituição de origem. Então a gente tem muito mais servidores de nível médio do que de especialistas na Secretaria Especial de Cultura. Então muita coisa é feita quando o servidor de nível médio tem um cargo ou outro, e aí a gente vai conseguindo fazer conforme os buracos mesmo, né? Funcionando, aprendendo aqui e ali.” (Servidora da Secretaria Especial de Cultura)*

Assim, pudemos apreender que a extinção do Ministério da Cultura, tanto do ponto de vista simbólico quanto do ponto de vista de suas repercussões práticas no dia a dia dos servidores

ligados à Cultura, teve um impacto significativo na percepção desses mesmos servidores a respeito da prática de assédio institucional levada a cabo pelo menos nas duas últimas gestões do governo federal, a saber: governos Temer e Bolsonaro.

### 3.7 ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO CENSURA IDEOLÓGICA

Por vezes é difícil estabelecer quão legítimo é o redirecionamento ideológico proposto por um novo governo eleito. Em outras palavras, quais os limites que um novo governo dispõe para pautar antigos ou novos temas na sociedade e a partir de quais ideologias políticas ele o pode fazer? Essa dificuldade parece bem respondida pela servidora da Fundação Biblioteca Nacional, quando explica a diferença entre os antigos governos e o atual, no que tange os temas patrocinados pelo Estado através de sua instituição:

*“Agora, a partir do momento que eu entrei, minha experiência, minha vivência na Biblioteca era que [...] nós elaboramos muitos projetos [...] E pelos temas trabalhados, que eram temas em voga, [...] LGBTQIA, poesia voltada para questões de gênero, cultura, literatura iorubá e africana, literatura guarani. Então eu vi uma diversificação, né, que fugiu um pouco do que a gente estava acostumado até em governos anteriores na Biblioteca, de trabalhar aquela linearidade do que a gente vê nas escolas, né, dos períodos da história colonial. Então tinha [...] uma pauta decolonial, de mostrar outras vertentes. [...] Então quando [agora] a gente define que só isso [o período imperial] é importante, a gente acaba contrapondo, né, excluindo outras temáticas que também seriam representativas de vários grupos que compõem, né, a sociedade brasileira. Então é uma forma velada de... não sei [se] a palavra certa é censura. Mas esse direcionamento, eu acredito que quebra com a isonomia, quebra com o que nós pretendemos no Estado democrático de*



*direito: de dar visibilidade, preservar a memória de todos os componentes, elementos e grupos que formam a sociedade e, portanto, estão presentes na nossa identidade, na memória nacional.”* (Servidora da Fundação Biblioteca Nacional)

De acordo com alguns de nossos entrevistados, houve situações nas quais os primeiros gestores indicados pelo atual governo federal, ainda que ideologicamente alinhados a este governo, não promoveram mudanças bruscas nos cargos estratégicos, nas diretorias, chefias etc. Isso, porém, não tardaria a acontecer:

*“E o que ocorreu foi um canal de diálogo. Que assim que ele [o diretor] entrou, ele conversou com a gente. Ele falou que, embora tivessem colocado ele como uma pessoa do grupo de conservadores, ele respeitava a democracia e não estava ali para perseguir ninguém. Momentaneamente, assim, de início, ele manteve as coordenadoras - porque a gente achou que a primeira coisa que ia acontecer era colocar pessoas de fora e nosso medo era censura, era a depreciação do patrimônio, sabe? De forma estrutural. E ele manteve o corpo técnico. Não mexeu. Esse ano, salvo engano, logo depois da pandemia, foi trocado, né, foi exonerado e nomeado três pessoas de confiança dele, que a gente também não conhece e também não tem tido nem oportunidade de ter tanto contato, porque a gente está trabalhando de forma telepresencial.”* (Servidora da Fundação Biblioteca Nacional)

Em linha com o que formulou Cardoso Jr (2020), outras servidoras, como uma servidora do IBRAM, ampliam a noção de “ideologia” (não pensada apenas como concepções morais e de costumes). Segundo esta servidora, existiria um “ataque ideológico” à sua e às demais instituições da Cultura, que teria a ver com um “projeto de sociedade”, “um projeto econômico” e concepções de democracia, ou como ela chama, de “participação

da sociedade”:

*“Bom, no caso específico do meu trabalho, é... existe um ataque ideológico, né, à área da cultura, da educação, uma proposta de desmonte estrutural também. E aí não é só uma questão ideológica, tem a ver com projeto de sociedade, um projeto econômico já implementado há muito tempo. [...] Acho que está em jogo o projeto de sociedade, concepção de moralidade, de cultura, de participação da sociedade...” (Servidora do IBRAM)*

Isso reverbera para as políticas em si e as populações marginalizadas por elas atendidas. Um servidor da Fundação Palmares revela que, para além das declarações e ações do seu atual presidente, que cada vez mais retira importantes personalidades brasileiras negras do quadro de homenageados da instituição, há uma política racista de não reconhecimento dos quilombos:

*“...dentro da fundação é um pedacinho de nada, porque as personalidades negras era apenas um trabalho de pesquisa que era feito e... publicado no site da instituição... e que foi tirado pessoas de reconhecida importância pra história do movimento negro e da cultura negra, pra colocar igual à que ele disse que iria colocar... policial militar, pelo amor de Deus... Mas o problema maior são outras coisas, por exemplo, você tem a política quilombola dentro da Fundação Palmares totalmente escanteada. Ano passado, foram certificadas, a gente certificou 91 comunidades, o ano passado já foi o menor número do histórico, desde 2004 o menor número tem sido 92, aí ano passado foi 91. Beleza! Tranquilo... até aí tudo bem! Este ano, por exemplo, a Palmares não tem sequer 40 comunidades certificadas ainda. Então, assim, o número deste ano vai ser absolutamente, ridiculamente pequeno e fora da curva histórica de certificação...”*

*[...] Além disso [do caráter simbólico], tem outras instituições que trabalham com a certidão para dar acesso a políticas para a comunidade, entendeu? Por exemplo, se a comunidade tem alunos, estudantes em universidade pública federal, para acessar a bolsa é necessário a apresentação de cópia desta certidão...” (Servidor da Fundação Palmares)*

De acordo com a nossa amostra, a ideologia também seria identificada pelos servidores no exercício prático da gestão da coisa pública, no que tange os parceiros estratégicos a serem escolhidos ou rejeitados. Se alguém é de um partido – notadamente de esquerda – suas habilidades, seus conhecimentos e suas agendas seriam preteridos e ataques verbais aos servidores não seriam incomuns:

*“Dentro da instituição é o presidente da Fundação Palmares, que é o maior assediador. Aquela gravação que fizeram dele falando, chamando os servidores da casa de “filho da puta”... Dizendo que... ideologizando o trabalho do servidor público né? “Ah, se tiver servidor de esquerda aqui eu vou expulsar...” Como se o servidor não pudesse ter opinião política, e como se... Não é como se o servidor não pudesse ter opinião política, ele não pode ter uma opinião política divergente da do governo, porque servidor de direita... de extrema direita estaria com certeza abraçado por esse governo...” (Servidor da Fundação Palmares)*

O servidor da Fundação Palmares nos apresenta um exemplo concreto de que em alguns casos até os trabalhadores terceirizados são atualmente alvos do controle político partidário nas instituições públicas:

*“...por exemplo teve servidor terceirizado que foi demitido por teoricamente ter uma ligação com o PT, sendo que ela era uma das pessoas menos ligadas em política que eu conheci dentro*

*da instituição e ele vai e coloca uma... uma terceirizada que era anti-ciência... sacou?” (Servidor da Fundação Palmares)*

De acordo ainda com este servidor, a tal nova servidora terceirizada teria causado confusões internamente, por se recusar a usar máscara no ambiente de trabalho. Mas esse preconceito político partidário, que incide sobre a troca de pessoas mais ou menos ligadas a determinado espectro político, é o que nos mostra também uma servidora da Secretaria Especial de Cultura:

*“A diretriz do governo, ela vem mais como uma forma de... se existe alguma coisa que remete a um partido [de esquerda], não importa se é bom, se foi acordado com base na lei, a gente não vai dar continuidade. É uma coisa bem... lado radical.” (Servidora da Secretaria Especial de Cultura)*

A mesma servidora fornece mais detalhes a respeito da partidarização das políticas de Estado na atual gestão:

*“Bom, eu acho que é uma retaliação completamente partidária, assim. Eu acho que existe algum condicionamento do governo atual de que “o setor da cultura, ele é vinculado a partidos de esquerda”: artistas e fazedores de cultura. “Eles são vinculados a partidos de esquerda”. Então eu acho que é uma questão bem... “Tudo que é vinculado à cultura, a gente vai vetar, ou a gente vai olhar com olhos mais de águia, para ver o que que a gente procura, o que que a gente pode segurar, o que que realmente pode ser feito com olho clínico”. Porque a gente já escutou, inclusive nas mídias, né, alguns líderes aí desse governo dizerem que “a cultura não tem problema, né? Mas o que tem de vagabundo querendo fazer arte com dinheiro público no Brasil...” Né? Para eles é isso: são vagabundos querendo ser sustentados com recurso público fazendo arte. Que arte é falta do que fazer.” (Servidora da Secretaria Especial de Cultura)*

Nossa amostra revelou, no entanto, uma relativa ambiguidade nas formas como essas censuras ideológicas ou certos cerceamentos de pautas e políticas são exercidas no governo Bolsonaro. Em outras palavras, se em algumas instituições ou ocasiões as censuras ideológicas são feitas de forma explícita, através de discursos (internos ou externos à instituição), em outras instituições ou ocasiões, o controle ideológico de certas políticas é exercido de forma implícita. No caso da Secretaria Especial da Cultura, por exemplo, uma servidora demonstra que a “ideologia a ser pregada” está nas “entrelinhas dos discursos”:

*“Os gestores, eles conseguem já mostrar, meio que nas entrelinhas dos discursos, nas reuniões que existe sim uma ideologia a ser pregada, que existe sim... Você consegue se você... Não é uma coisa escancarada, mas se você tiver um pouco mais de sagacidade você consegue perceber.” (Servidora da Secretaria Especial de Cultura)*

Pelo menos um caso foi mais de uma vez utilizado por nossos entrevistados para exemplificar a censura no governo Bolsonaro. Trata-se de portaria, até então inédita, instituída pelo Secretário de Cultura, o ator Mário Frias, que centralizou nele a aprovação ou não do conteúdo das postagens da pasta nas redes sociais da mesma. Algo que seria considerado, por sua vez, como uma censura “explícita”:

*“...teve uma portaria do secretário... ao qual estamos vinculados que... obriga que todas as publicações nos sites oficiais passem por essa pessoa, os cabeçalhos de tudo que a gente escreve tem que ter lá secretária... ne... tem que fazer menção à secretaria... o tempo todo! então eu percebo que tem muito disso, né... de... de ter uma coisa muito maior ligada a controle...*

*- e centralização desse controle, né?*

*é... a gente não percebia, antes isso não acontecia...”*  
(Servidora da Funarte)

Mas outros tipos de censura ideológica também vêm sendo praticados, ainda que consigam menos atenção da mídia. De uma perspectiva qualitativa, captamos com uma servidora da Funarte, como esse controle ideológico também se dá de maneiras, às vezes, ambígua: se na forma é sutil, o mesmo não se pode dizer para o seu conteúdo:

*“Eu vou te dar um exemplo, é... por duas ocasiões, eu trabalho com acervo, né... a gente... eu ouvi críticas do tipo... porque você tem livros de “O Capital” do Karl Marx aqui, livros socialistas... Por que você tem aqui se é uma instituição de arte? né... porque você acha importante fazer restauração no livro... do... Capital?” eu escutei isso por duas vezes... isso me alarma... me deixa um pouco alarmada, assim... sabe aquela coisa que você coloca no radar?”* (Servidora da Funarte)

Por fim, outro modo sutil de exercer algum tipo de redirecionamento ideológico dentro da instituição é a promoção de certos eventos com temáticas associadas às ideologias do governo e o aparecimento contínuo de militares nesses eventos, como nos contou um servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa:

*“Eu acho que a Casa Rui tem uma peculiaridade, porque ela se dedica à pesquisa nas áreas que o Rui tinha bastante atuação. Então talvez esse redirecionamento não seja assim tão fácil de ser feito. Mas houve de fato todo um desmonte desse setor. E, com muita demora, com muita, muito vagar, muita dificuldade, esses cargos foram sendo preenchidos. Mas eu não consigo perceber uma mudança nisso, né, uma mudança brusca ainda. Mas, assim, o desmonte sim, mas não o redirecionamento. O que que vejo lá - isso foi muito no início dessa gestão que está lá na Casa Rui - foi a tentativa da própria*

*direção de... organizar eventos que mostrassem para a sociedade um outro viés ideológico. Então me lembro aqui de um evento que estava programado, mas ele nem chegou a acontecer, por exemplo, sobre a Margareth Thatcher. [...] que é uma figura muito associada ao neoliberalismo, enfim, então houve uma tentativa em alguns momentos de ser feito isso. O que a gente vê também é, internamente, mais simbolicamente, é que nas cerimônias que a gente tem lá (“dia da cultura”, por exemplo, foi agora no dia 5, na cerimônia que a gente teve comemorativa do aniversário do museu, por exemplo, as figuras militares estão sempre muito presentes. Então, assim, isso dá algum indicativo, né, do que é mais próximo, do que se aproxima mais do que essa gestão que está lá acha positivo, né? Hoje a gente tem na diretoria executiva, por exemplo, da Casa, um capitão de marinha e guerra aposentado.” (Servidora da Fundação Casa de Rui Barbosa)*

A censura ideológica é o aspecto mais apontado por nossos entrevistados como exemplares do assédio institucional pelo qual passa todo o setor público da cultura. Nossa conclusão é que ela tem sido exercida tanto de forma implícita quanto explícita.

### 3.8 OS PERPETRADORES DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Se há assédio institucional, há assediadores. Nesse sentido, perguntamos a todos os entrevistados quem eles identificavam como assediadores. As respostas, basicamente, apontam para três agentes: i) a cúpula do governo federal; ii) os indicados por essa cúpula para dirigirem as respectivas instituições – muitos deles não seriam servidores ligados à área sobre a qual atuam; e iii) alguns servidores das respectivas instituições que ou aderem à perspectiva ideológica do governo ou, por medo de maiores consequências para suas carreiras, cumprem as

funções solicitadas e, nesse sentido, contribuem para o assédio institucional. Abaixo, destacamos algumas falas nesse sentido:

*“Então, isso acontece das cabeças às pontas. E, no menor grau, acontece também com servidores, né? A gente tem aí no quadro servidores que estão há décadas ocupando cargos nomeados. Inclusive passando por diversos governos naquele mesmo esquema, né: a gente tem na diretoria colegiada do IBRAM, pessoas que são do serviço público, que são servidores. Então eu acho que isso em menor escala, mas acontece sim.”*  
(Servidora do IBRAM)

...

*“Hoje a gente está sempre procurando, na verdade, um erro. A gente está sempre incorreto. A gente não olha mais o processo como se fosse uma ação cultural, como se fosse um benefício para a comunidade. A gente olha o processo como se fosse uma peça... A gente agora virou investigador, na verdade, né? A gente olha o processo procurando sempre o que um gestor público que recebeu esse recurso ou o que aquela ONG que recebeu esse recurso fez de errado. A gente já tem que ir por esse viés. E não procurar os resultados, né, os benefícios que alcançaram aquela comunidade.*

*- Um trabalho mais de fiscalização então?*

*É. Um trabalho mais de... Sabe? O que os órgãos de controle cobram da gente hoje - no governo, né - são as diretrizes de cima para baixo, é exatamente isso. É peneira, né, é não deixar passar. Então, assim, muitas vezes, a gente percebe que um projeto deu super certo, né, vem falando o resultado, tem pesquisa de satisfação de aluno, da comunidade, e tal. Mas aí quando chega na prestação de contas, por exemplo, ele é reprovado. E a organização tem que devolver todo o recurso.”* (Servidora da Secretaria Especial)



### 3.9 REAÇÃO DOS SERVIDORES CONTRA O ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Uma última pergunta feita a todos os servidores era como os mesmos estavam reagindo ao assédio institucional, no que tange a suas formas de organização política. Alguns entrevistados, como um servidor da Funarte, argumentam que desde há muito tempo os servidores têm falhado em lutas mais gerais por um foco demasiadamente “corporativista”, ao defender “apenas” os próprios direitos:

*“Defendendo sim o que era que tinha que se defender, que era, assim, os nossos ganhos, mas a gente não disse para o Estado brasileiro qual era a nossa importância e tentar ter o artista do lado da gente. A gente não conseguiu fazer isso. Eu acho que isso foi muito prejudicial. Então nós tivemos lutas muito importantes, gente muito importante morreu por causa dessas lutas. Elas eram todas válidas sim, porque eram esmagamento sim do seguimento, injustiça, inclusive, né? Por ser desfavorecido. Mas eu acho que por um lado tem esse mea culpa, no sentido nosso, não sei se outros vão concordar com isso, mas eu acho que a gente também foi um pouco corporativista.”* (Servidor da Funarte)

Outros servidores nos apontam que há alguma movimentação sindical e política de reação a esses ataques, com algum grau de sucesso:

*“A primeira reação foi ano passado, quando saiu na mídia a possibilidade da posse do Rafael Nogueira, que é uma pessoa desconhecida, assim, dentro da nossa missão, das políticas bibliográficas, da biblioteconomia em geral, né? E ele até então se dizia filósofo e não tinha os requisitos que o próprio decreto do presidente indicava. Ele falava que era alguém... E ele falava desde o discurso de eleição dele que vai colocar*

*“pessoas competentes, que conheçam a área e possam dar o melhor. E, na verdade, a informação que a gente tinha é que ele era professor do filho do Bolsonaro, do Eduardo Bolsonaro. O interesse dele é, assim, ele dava aula sobre Brasil no período do império [...] E ele era um seguidor do Olavo de Carvalho. E aí nós, obviamente, nos organizamos, fomos para a escadaria, a gente conseguiu contato com algumas pessoas da mídia e tal, e demos visibilidade.”* (Servidora da Fundação Biblioteca Nacional)

Outros servidores não veem possibilidade de melhora dentro da gestão Bolsonaro, haja vista o projeto ideológico da mesma e suas tentativas se mostraram pouco eficientes. Abaixo elencamos alguns exemplos:

*“A associação de servidores da Fundação Casa de Rui Barbosa, né? Era o principal local onde a gente conseguia atuar coletivamente ali dentro da Casa Rui. O antigo presidente foi uma das pessoas que também sofreu perseguição. Atualmente foi indiciado em um processo administrativo disciplinar, né? E aí por conta disso tudo, ele renunciou. [...] Na gestão anterior da Associação, ela chegou a promover algumas tentativas de conversa com a presidência da Casa Rui, enviou por três vezes uma carta convidando para uma conversa com o corpo funcional, mas não obteve resposta.”* (Servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa)

...

*“O que resta para gente é tentar usar todos os canais e todos os caminhos possíveis para que a gente ofereça resistência até que esse panorama maior se altere, né? Então a gente tem buscado fazer denúncias. A Associação dos servidores está se movimentando agora. Já tem um dossiê bem grande sobre a direção de lá e pretende ingressar no Ministério Público Federal. A gente tem buscado alguns caminhos que ofereceram alguma*

*resistência e meio que freiem todo esse ímpeto de desmonte lá. Então, assim, no curto prazo é o que a gente entende que tem que fazer. Mas pensando a mais longo prazo, em uma melhora da situação, a gente entende que isso está muito atrelado ao que vier acontecer em termos de política, né, de país, né, de eleições mais para frente.” (Servidor da Fundação Casa de Rui Barbosa)*

Outros apontam, no entanto, a baixa mobilização dos servidores na resistência contra o assédio institucional:

*“Assim, eu percebo que a associação dos servidores já emitiu nota de repúdio por uma ocasião, já teve uma... uma apresentação, né, no ministério público contra o... uma dessas pessoas nomeadas para a instituição, mas de uma maneira geral, os servidores estão muito desmobilizados, assim... né. E muito desmobilizados [pensando...] eu nem, assim... eu não posso criticar, é muito sem julgamento isso que eu falo, porque eu não vejo, do momento que esse país, a gente não tem muita uma mobilização de uma maneira geral...” (Servidora da Funarte)*

...

*“Infelizmente a maioria dos servidores da Palmares está pendurada e dependente do seu cargo comissionado... porque como é uma carreira muito... muito... muito fragilizada, né?! nossa carreira ela... o plano de carreira da... nosso é ridículo, assim... [...] é pouquíssimo valorizada, é... os servidores complementam suas rendas com esses cargos comissionados... [...] e ai pra não perder esses cargos comissionados, fecham a boca pra tudo! mas assim, é... é... eu penso também que é uma estratégia completamente errada, porque não defende nem a si, nem a instituição, então é capaz da instituição acabar e os servidores da Palmares não fazerem nada, sabe?!” (Servidor da Fundação Palmares)*

Esta última fala aponta para uma desesperança de melhoria dentro do atual quadro político do país. E a solução sugerida posteriormente pelo servidor acima mencionado, na mesma entrevista, é a de que, dada a desmobilização dos servidores, por diversas fragilidades, inclusive econômicas, caberia ao Ministério Público atuar para conter o assédio institucional.

### 3.10 PERSPECTIVA DE FUTURO DOS SERVIDORES

Assim, estávamos nessa pesquisa também interessados em mensurar a perspectiva de futuro dos servidores, suas esperanças ou desesperanças sobre o refreamento ou agravamento do atual quadro de assédio institucional. Como já foi adiantado, de forma quase unânime, os servidores não veem uma possibilidade de melhora dentro do atual governo:

*“Dentro da Biblioteca Nacional, olha, diante da instabilidade da pasta da cultura, e desse ostracismo que a BN se colocou, pode piorar. Pode piorar. Eu nem vejo o nosso caso como um caso grave. Tá? Sendo bem honesta... Então pode piorar sim, porque ao menos o atual presidente da Biblioteca, ele tem tentado manter um canal de diálogo porque ele quer, segundo fontes, ele quer deixar um legado. Então ele não quer ruídos, e rusgas com servidores. E aí vai parar na mídia, [ele] pode ser alterado, né? Pode ter aquela troca que já houve várias vezes na Secretaria. Então eu acho que pode piorar sim.”* (Servidora da Fundação Biblioteca Nacional)

...

“A desmobilização novamente aparece no discurso de um servidor da Fundação Palmares, quando o mesmo reflete quais são suas perspectivas de futuro:

*testar o limite mesmo da sociedade, então assim, se... com a pandemia não está permitindo gente na rua pra fazer protesto, realmente tem que ser as instituições de controle e de judiciário que vão ter que... que... atuar! caso contrário é... caso contrário não... não... a tendência é realmente piorar...”* (Servidor da Fundação Palmares)

Uma servidora da Funarte, no entanto, está mais otimista e acredita que passado este governo o quadro tende a melhorar:

*“Olha... exatamente a experiência me leva a crer que vai passar...! Assim... eu já vi outras situações dentro da instituição e que você... [pensa] “Nossa, barra pesada”, pesou sob os servidores e passou! Então é isso, eu estou com essa expectativa. Na medida que não nos obrigam a nada que seja... que vá contra os princípios da administração pública, que me obriga a contrariar a 8112 ou outra legislação... ou que não fira a ética, né, eu não me sinto assim “ameaçada”, né e tal... pode ser, uma hora ou outra a gente tem, né, um confronto maior, algum que chega com um discurso um pouco mais pesado... mas é esperar passar...”* (Servidora da Funarte)

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de “*assédio institucional*”, tal como desenvolvido por Cardoso Jr (2020), parece descrever de forma abrangente e precisa o fenômeno aqui investigado. No entanto, ele precisa ser mais bem fundamentado e divulgado para que os servidores tenham acesso a natureza, dimensão e implicações específicas desse fenômeno e, assim, uma melhor compreensão do cenário em que se encontram. Foi constatado que este conceito e os tipos de fenômenos que ele comporta, definitivamente, não são naturais nem óbvios para a maioria dos servidores.

Como o assédio institucional se manifesta de maneira nem sempre explícita, como apontado por diversos servidores em vários casos concretos, torna-se imprescindível não apenas conscientizar os servidores para a especificidade desse fenômeno, como realizar mais pesquisas – e pesquisas mais amplas e profundas – para que os casos empíricos se revelem e se acumulem ao ponto de que se possa elaborar uma tese que regularize e que proponha punição para tal violência.

Nessa pesquisa, foi possível constatar que os servidores, no geral, identificam o assédio institucional, principalmente nas suas seguintes manifestações: i) na troca de gestores inexperientes; ii) nos cortes orçamentários; iii) nas reformas legais; iv) na manutenção da extinção do Ministério da Cultura; v) nos ataques verbais; e vi) na censura ideológica. E, de acordo com os mesmos servidores, algumas destas manifestações não são inéditas, mas ocorreriam em outras gestões, ainda que de forma menos abrangente, menos profunda e menos grave.

Deste modo, os servidores precisam fortalecer as lutas por melhores planos de carreira e concursos públicos, porque isso permitirá que se fortaleçam, legal e economicamente, diante do assédio institucional praticado pelo governo federal e seus gestores em cada uma das instituições. Isso, no entanto, não pode ser feito sem a tentativa de esclarecimento e adesão da opinião pública, porque, de acordo com alguns servidores, esse distanciamento “corporativista” enfraqueceu a capacidade dos servidores de se fazerem inteligíveis sobre suas missões e, conseqüentemente, de se fazerem mais fortes na luta pela manutenção das instituições nas quais trabalham.

Por fim, os servidores, no geral, depositam suas esperanças de melhora do atual quadro de assédio institucional em transformações político-eleitorais mais amplas, para as quais será necessário um esforço de desconstrução da ideologia de extrema-direita no Brasil.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO JR, José Celso (2020). “Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro”. FONACATE. Disponível em: <https://fonacate.org.br/noticia/artigos/artigo-assedio-institucional-no-setor-publico-brasileiro/> Acessado em 14/02/2022.

## ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

### *Roteiro para as entrevistas semiestruturadas sobre casos de assédio institucional*

Início: explicar os objetivos da entrevista e do projeto, além de assumir o compromisso com o anonimato do respondente e omissão de qualquer informação que possa levar a sua identificação.

1. Perguntar ao entrevistado sobre o que ele entende por “assédio institucional”.
2. Apresentar para o entrevistado a definição do conceito de assédio institucional e dialogar com ele sobre como a situação narrada se encaixa ou não, por que, etc.
3. Solicitar ao entrevistado que faça uma narrativa cronológica dos acontecimentos ou da experiência vivida
  - a. Após escuta, questionar sobre os seguintes temas (caso já não tenha sido satisfatoriamente abordados na narrativa cronológica):
    - i. Quem são os agentes assediadores (tipos, cargos, características, etc.)
    - ii. Instrumentos, meios e estratégias utilizadas;
    - iii. Interpretações sobre as possíveis motivações (específicas) e interesses;
    - iv. Efeitos provocados pelas ações sobre a atuação do órgão, política ou serviço;
    - v. Efeitos provocados pelas ações sobre as pessoas envolvidas;
  - b. Questionar o entrevistado sobre manobras, reações e insurgências por parte dos afetados.
    - i. Houve reação? Se sim, como? Por meio de que processos e instrumentos? E com quais efeitos?
    - ii. Quais são as perspectivas adiante?
4. Solicitar a indicação de outras pessoas e situações que possam contribuir com o esforço







# CAPÍTULO 18

---

## FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA: UM ROTEIRO DE DESGOVERNO

Isaias Caminha  
(Pseudônimo em homenagem  
ao personagem de Lima Barreto)

### RESUMO:

A nomeação de Letícia Dornelles como presidente da FCRB, em 24/10/2019, tomou todo o corpo funcional de surpresa, não só porque não havia indícios, do então Ministério da Cidadania, de que tal movimentação estava sendo negociada, como pelos indícios de que ela não atendesse os requisitos esperados para o desempenho de tal função.

O descompromisso, a falta de comunicação e de respeito em relação ao corpo funcional, praticados por Dornelles, reincidiram na sua atuação durante a pandemia de Covid-19. Inicialmente, muito relutante ao trabalho remoto, foi justamente na ocasião em que a instituição estava mais precisando de união e espírito de equipe, que Letícia começa a sucessão de ações autoritárias, processos jurídicos e administrativos, movimentações intermináveis e infundadas, além de coações de todo tipo.

Tem sido uma saga incompetente nos seus resultados, medíocre no seu afã persecutório, cruel e monótona pela repetição dos agravos e desacertos. Como resultado, temos visto o esvaziamento da instituição por conta do adoecimento das

peças, aposentadorias geradas por sentimentos de insegurança e opressão, além de diversos outros afastamentos decorrentes do clima institucional de medo promovido pela gestão Dornelles.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	749
2. ESAZIAMENTO INSTITUCIONAL E ASSÉDIO MORAL NA FCRB	751
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	759

## 1. INTRODUÇÃO

A criação do Museu Rui Barbosa ocorreu por meio de decreto presidencial datado de 04/04/1927. Esse seria o primeiro gesto do poder público, dando origem à história do que veio a ser a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), efetivada por lei em 06/04/1966. Instituição governamental, que entre os percalços da nossa vida política, andou um bocado de caminho.

Inaugurada ao apagar das luzes da República Velha, ainda no governo de Washington Luís, viveu a Revolução de 1930, alcançou o primeiro governo de Getúlio, o Estado Novo, atravessou o período constitucional democrático entre 1946 e 1964, a ditadura militar e vem percorrendo agora o tempo já razoavelmente longo desta nossa agora claudicante redemocratização. Acumulou e dispersou virtudes e defeitos, vantagens e desvantagens, aportadas por homens e instituições, dos mais diversos tipos, até criar uma aura própria e uma sólida reputação como centro de memória e de produção e divulgação do saber.

A partir de 1952, formou-se um núcleo de pesquisadores. Dedicado inicialmente à vida de Rui Barbosa e à publicação das suas Obras Completas, com o tempo transformou-se em um Centro de Pesquisa que passou a abordar questões de Direito, Filologia e História. Mais recentemente, passou a dedicar-se também a estudos e pesquisas sobre políticas públicas de cultura. Em 2016, a FCRB, consolidando sua relevante contribuição na formação de profissionais e acadêmicos nas áreas de atuação da instituição, deu início a um Mestrado Profissional em Memória e Acervos.

Com seu valioso acervo bibliográfico e documental, a Fundação tornou-se uma instituição de pesquisa de nível considerável, com respeitável produção bibliográfica e que ainda atrai estudiosos de todo o país e do exterior. Ainda que atualmente necessite agregar, às suas ações mais valorosas, a força e persistência de lidar com o advento dos graves acontecimentos que passamos a relatar.

Quando recebemos a notícia que uma escritora seria a nova presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), não podíamos ainda ter a noção de quão tumultuado seria o roteiro. Numa eterna dança das cadeiras, a trama muda a todo momento, sem fidelidade com o nexos, a empatia, a cordialidade profissional, talvez somente cumprindo com as expectativas de uma certa audiência, que não se trata, é claro, do corpo funcional da instituição e muito menos do público a quem serve. Fica cada vez mais óbvio o apego a um estilo de governo.

A nomeação de Letícia Dornelles como presidente da FCRB, em 24/10/2019, tomou todo o corpo funcional de surpresa, não só porque não havia indícios, do então Ministério da Cidadania, de que tal movimentação estava sendo negociada, como pelos indícios de que ela não atendesse os requisitos esperados para o desempenho de tal função. Em seus discursos, na época da posse, dizia estar ali para somar forças, afirmou respeito e defesa à produção dos servidores, e que valores pessoais e posicionamentos políticos não teriam espaço de conflito, já que

seu objetivo era trabalhar conjuntamente pelos interesses da FCRB.

Numa ação ingênua, porém inevitável, apoiados pelos então chefes e diretores (todos do quadro funcional), os servidores decidiram por dar um voto de confiança àquela desconhecida, tendo em vista a história e a importância nacional da instituição. Entretanto, já no final daquele ano de 2019, alguns sinais preocupantes começaram a aparecer. A princípio, medidas censórias de controle da imagem da instituição, como a proibição de gravações no jardim, filtragem dos eventos que deveriam ser postados no canal do *youtube* da Fundação, obsessão pelo detalhamento dos temas que estavam sendo pensados para os eventos e seminários do ano seguinte, e o controle pessoal das redes sociais da FCRB, com apagamento de mensagens de comentários que não a favorecessem, comprometendo claramente a liberdade de expressão do público a quem a casa deveria servir, como obviamente a transparência da instituição.

Começava, assim, a saga assediada da gestão Bolsonaro/Dornelles contra a Fundação Casa de Rui Barbosa e seus servidores.

## 2. ESAZIAIMENTO INSTITUCIONAL E ASSÉDIO MORAL NA FCRB

Ainda que não precisássemos de provas maiores de que seu discurso e sua prática estavam em descompasso, tivemos em 8 de janeiro de 2020, menos de 3 meses depois da posse, a primeira grande quebra daquele frágil pacto de convivência: numa atitude autoritária, irresponsável e desrespeitosa, Leticia Dornelles promoveu a degola da cúpula do Centro de Pesquisa da FCRB, exonerando além de seu diretor, *todos* os chefes de setores, sem qualquer conversa ou negociação prévia, sem inclusive apresentar nomes alternativos compatíveis e competentes ao desempenho de tais funções. Naquele mesmo dia, fomos surpreendidos, também via Diário Oficial da União, com o afastamento, nos mesmos moldes, da chefe da Divisão de Planejamento e Orçamento da fundação.

A ação gerou comoção entre representantes e colegas de instituições parceiras, nos jornais de grande circulação e na comunidade acadêmica como um todo. A Associação de Servidores da Fundação Casa de Rui Barbosa (CASA) organizou, então, no dia 13 de janeiro de 2020, um ato em defesa da casa, no qual servidores se reuniram no jardim da instituição, quando convidaria visitantes, apoiadores e transeuntes a discutir aquela grave situação. Ao perceber a importância da movimentação, Letícia Dornelles trancou os portões da FCRB, impedindo que as pessoas entrassem no jardim. Sem qualquer explicação ou justificativa, a presidente promoveu uma espécie de cárcere temporário aos servidores que já estavam organizados na instituição.

Naquele mesmo dia foi protocolada uma carta, em que os servidores apresentavam suas preocupações em relação aos caminhos que a gestão Dornelles começava a trilhar. Nos dias que se seguiram foi votada em assembleia a necessidade de uma conversa entre os servidores e a direção da FCRB; e mais uma vez capitaneado pela CASA, sucessivos convites foram enviados à presidente solicitando esse encontro, nenhum dos quais foi atendido. Para fins de curiosidade, sem a intenção de quebrar a ordem cronológica deste relato, a primeira reunião da presidente aberta a todo o corpo de funcionários ocorreu em 18/10/2021, quase dois anos após sua posse.

Apesar de não se reunir com os funcionários, Letícia Dornelles, num movimento mal calculado, nomeia o pesquisador Christian Lynch para a chefia do setor Ruiano, ato prontamente desautorizado por Roberto Alvim,<sup>1</sup> evidenciando o caráter persecutório aos opositores políticos de Jair Bolsonaro.

E como numa trágica comédia de erros, para reforçar suas ligações políticas, Letícia Dornelles cria em fevereiro de 2020 a “honraria” Amigo da Fundação Casa de Rui Barbosa, quando a instituição já costumava outorgar, desde 1949, a personalidades que se destacaram na área da cultura e a servidores que prestaram

<sup>1</sup> Roberto Rego Pinheiro, conhecido como Roberto Alvim foi nomeado Secretário de Cultura em 17 de dezembro de 2019 e exonerado em sete de janeiro de 2020. Foi demitido por ter citado Joseph Goebbels no seu discurso de posse.



relevantes serviços à Fundação, a Medalha Rui Barbosa. Esta última é normalmente definida por uma comissão especialmente designada e após consulta ao corpo funcional da própria FCRB.

Em contraste, a nova honraria seria entregue “às personalidades de destaque na sociedade, às que colaboram com nossos projetos, e aos visitantes ilustres”, por indicação monocrática da presidência, o que na prática possibilitou sucessivos atos de bajulação, considerando que entre os homenageados estavam Marcos Feliciano, Hamilton Mourão e Jair Bolsonaro.

O descompromisso, a falta de comunicação e de respeito em relação ao corpo funcional, praticados por Dornelles, reincidiram na sua atuação durante a pandemia de Covid-19. Inicialmente, muito relutante ao trabalho remoto, foi justamente na ocasião em que a instituição estava mais precisando de união e espírito de equipe, que Letícia começa a sucessão de ações autoritárias, processos jurídicos e administrativos, movimentações intermináveis e infundadas, além de coações de todo tipo.

Entre os meses de abril e maio de 2020, a FCRB esteve exposta à grave instabilidade, dada a intenção do Ministério – demonstrada, em 30 de abril, via tramitação do processo – de incorporar o Museu Casa de Rui Barbosa ao Instituto Brasileiro de Museus. Em 18 de maio, a presidente da fundação publicou *post* desmentindo, afirmando que o processo havia sido arquivado a pedido da própria, e afirmando que jornalistas e servidores estariam alardeando o assunto de forma criminosa, fazendo parecer que mais importante do que defender a manutenção da instituição, seria denunciar suposta quebra de sigilo funcional, ainda que os mencionados documentos estivessem em conformidade com a Lei de Acesso a Informação.

Considerando o desconforto que a presidente da FCRB estabelece diariamente com o corpo funcional, a CASA buscou apurar a informação. Provocado por um pedido de informação da bancada do PSOL, em julho de 2020, o então Ministro da Cidadania, Onyx Lorenzoni, anexou nota técnica do IBRAM (08/04/2020) com posicionamento favorável à extinção da Fundação Casa de Rui Barbosa e sua transformação em Museu

Casa de Rui Barbosa, para então passar a integrar a estrutura do mesmo, onde se afirma que “*não haveria impeditivo em ser levado a cabo a proposta*”. O processo continuava tramitando, apesar de ter sido dado como arquivado por Letícia Dornelles.

Ainda que a situação, com o apoio da mídia, tenha sido revertida de modo favorável à instituição, deixou clara a motivação da presidente em priorizar ataques aos servidores, mais que cumprir de forma isenta seu papel de gestora. Essa polarização de diretoria e servidores fica evidente em portaria de 24 de julho de 2020 (ainda em vigor), que proíbe a participação de servidores em assembleias da FCRB, no horário de 8h às 18h, bem como quaisquer reuniões nas dependências da instituição.

*“Art. 1º Fica proibida toda e qualquer reunião da Associação dos Servidores da FCRB dentro das dependências da FCRB, seja em área externa, tais como jardim, pátios, estacionamento e portarias, ou nas áreas internas tais como saguão, salas de trabalho, salas de reunião, auditório, sala de cursos, salas de aulas comuns, Museu, corredores, sala de segurança, e ambientes internos de todos os prédios.*

*Art. 2º Fica proibida a participação de servidores da entidade, em qualquer reunião da Associação dos Servidores da FCRB, durante o expediente normal de trabalho, que em geral se dá entre 8h e 18h, quando abrem e fecham seus portões aos servidores e ao público em geral.”*

No dia 06 de outubro de 2020, foram publicadas portarias definindo as comissões externas de 4 processos administrativos disciplinares (PAD) contra servidores – algo sem precedentes em toda a história da FCRB, sobretudo considerando o período tão curto de tempo que a gestão Dornelles tinha naquele momento. Pareceu, mais uma vez, que procedimentos inquisitórios eram a melhor maneira de solucionar supostas questões disciplinares. Mas graças à integridade dos “réus”, todos os processos foram arquivados por falta de objeto, causando apenas, não que seja

pouco, apreensão e desconforto generalizado entre o corpo funcional.

Atualmente, Letícia Dornelles está envolvida em dois processos jurídicos contra servidores da fundação à qual preside, tendo perdido o primeiro, em que alegava danos morais provocados por supostas informações ofensivas e difamatórias, até aqui não comprovadas, expressas pelo pesquisador a seu respeito. O que se sabe é que o servidor, imbuído de seu direito à liberdade expressão, declarou publicamente sua insatisfação com a atual gestão da fundação.

Em sua decisão, a juíza Mônica de Paula Baptista entendeu que a autora da ação é uma pessoa pública e que está sujeita a críticas, assim como não identificou nada que ofendesse a honra ou a dignidade da Presidente da FCRB. Depreende-se assim, prosaicamente, que a liberdade de expressão não pode ser usada para falar mal ou ofender pessoas, mas a livre crítica das ações e das idéias, principalmente de pessoas públicas, é um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

À época, ocorria o quase completo desmantelamento do Centro de Pesquisa. Depois da demissão das suas chefias, foi extinto o Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes (CEPRI), uma clínica jurídica gratuita para refugiados e migrantes no Rio de Janeiro, que era também um lugar de estágio e treinamento de estudantes interessados no tema. O CEPRI era parte do Setor de Direito desde 15 de março de 2017. A FCRB em colaboração com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), assinara um convênio com o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR). Com a assinatura, as duas instituições passavam a integrar a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVN) e se comprometiam a incluir a temática do refúgio em seus programas.

Procedeu-se, igualmente, a liquidação de fato do Setor de Políticas Culturais, não apenas destituindo-se a sua dirigente. Foram devolvidos às suas repartições de origem, pesquisadores e estudiosos da questão que haviam sido convidados a integrar

a reduzida equipe do setor. Vale lembrar, este setor construiu o projeto de criação de uma Cátedra UNESCO no campo das políticas culturais, aprovado pela UNESCO em 2017. Finalmente, o clima geral de obscurantismo na instituição provocou também uma evasão por antecipação de aposentadorias de vários servidores que distinguiram o trabalho desenvolvido Casa de Rui Barbosa.

Em seu primeiro ano de mandato, Letícia Dornelles acumulou um total de 15 exonerações e diversas movimentações. Segundo ela, todas de caráter técnico, porém, ao se observar atentamente, vê-se que muitas delas foram prontamente revertidas, dada a impossibilidade de certos setores funcionarem plenamente sem a *expertise* dos servidores concursados ali lotados.

Essa quantidade de movimentações de pessoal, não somente causaram, e ainda causam, profunda insegurança e desconforto aos servidores, como interrompem o bom fluxo de trabalho, o que acabou por comprometer o empenho dos orçamentos de 2020 e 2021. O que jamais havia acontecido anteriormente na FCRB, e que foi devidamente relatado ao Secretário Nacional de Cultura, Mário Frias, sem resposta alguma, aliás.

De todo modo, fica evidente a impossibilidade de uma instituição, que na data da posse da atual presidente, somava pouco mais de uma centena de servidores permanentes (número que caiu para 77 hoje em dia, considerando-se aposentadorias, licenças médicas e demais afastamentos) seguir um fluxo produtivo de trabalho. Em apenas dois anos de gestão, FCRB já teve 3 diretores executivos, 7 Coordenadores de Gestão e Administração, e 6 assessores de gabinete.



O que ficou explícito, portanto, foi o modo como grande parte das movimentações aconteceu: de forma arbitrária, sem consulta às chefias e servidores envolvidos, sem estudo prévio de fluxo de trabalho, e sobretudo sem considerar os interesses públicos da instituição. Infelizmente, não podemos afirmar que esse cenário tenha sido alterado, podendo-se supor que quaisquer pudores envolvendo conflitos de interesses tenham sido abandonados, visto que a atual chefe do Setor de Direito da FCRB, acumula a função com a de representante jurídica de Leticia Donelles em processos acima relatados.

Em março de 2021, em um novo ato absolutamente irresponsável, a presidente da FCRB movimentara três dos quatro servidores do Serviço de Editoração da fundação. Ação à qual a CASA prontamente manifestou sua preocupação com o enfraquecimento que essa e tantas outras ações causariam à FCRB, e recebeu como resposta um documento desproporcionalmente agressivo, vindo do substituto da presidente, Mauro Rosa, em que se dirigia de forma ameaçadora e personalista ao presidente da associação. Este conflito, em particular, terminou com a exoneração de Rosa, tanto do cargo de substituto da presidência

como de diretor do Centro de Memória e Informação, com menos de um ano de atuação.

Mais uma vez, as movimentações levianas não representam situações isoladas, elas acontecem a todo momento, seguindo o protocolo dessa gestão, que aparentemente desconSIDERA quaisquer interesses para além dos individuais. Como exemplo, veja-se que foi publicada, em 29/09/2020, no DOU, a portaria nº675, do Ministério do Turismo, que designava “*Mauro Marcio de Paula Rosa para exercer o encargo de substituto eventual do cargo de Presidente, código DAS IOI.6, da Fundação Casa de Rui Barbosa*”. A normativa causou estranhamento, pois segundo a portaria nº28, de 19 de março de 2018, em seu art. 3, §6º diz que a presidente é, em regra, substituída, em caso de ausência, pelo diretor executivo, nesse caso, o então recém empossado Carlos Fernando Corbage Rabello. A ação, se bem que irregular, tinha um objetivo personalizado: Leticia Dornelles nunca fora a favor da nomeação de Rabello ao cargo, não o considera um de seus aliados, e por esse motivo não estabelece uma relação adequadamente profissional com o Diretor Executivo.

Em 10 de maio de 2021 foi realizada a primeira reunião do Comitê de Governança da atual gestão da instituição, convocada e presidida pelo Diretor Executivo da FCRB durante as férias da presidente. Na ocasião, Rabello pontuou os assuntos pendentes, reuniu os representantes, conforme determina o estatuto da casa, e realizou algo que não ocorria desde outubro de 2019, e que não voltou a acontecer até outubro de 2021, quando Leticia Dornelles reuniu alguns grupos de trabalho no auditório, em reunião sob o título de Comitê de Governança, porém inadvertidamente, esqueceu de convocar a CASA.

Em boletim do Observatório Covid-19 da Fiocruz, publicado em junho de 2021, destacava-se que: “*No momento, a pandemia se configura como de alto risco*”. Alerta que a combinação de um número alto de casos, alta taxa de ocupação de leitos de UTI e ligeira queda no número de mortes demandava atenção e prudência. Entretanto, contrariando recomendações da ciência,

foi publicada portaria para tratar de retorno gradual das atividades presenciais na Fundação Casa de Rui Barbosa, já nos primeiros dias do mês de julho, incluindo atendimento ao público e reabertura do museu. A portaria chegava a mencionar as férias de julho e fluxo de turismo para justificar as medidas (o que demonstra uma preocupação inoportuna, dada a gravidade da situação).

Naquele momento, parte do corpo funcional da FCRB sequer havia tomado a primeira dose da vacina, incluindo neste grupo, muitos dos que estariam em contato direto com o público visitante, e mesmo aqueles que já tinham a primeira dose, permaneceriam vulneráveis em caso de contaminação. Inclusive, neste período, um servidor que atuava presencialmente na instituição morreu de covid-19. Graças, mais uma vez, à movimentação da CASA, a gestora da FCRB voltou atrás em mais essa determinação, sem contudo possibilitar um ambiente saudável e confiável de trabalho, já que não estabelecia claramente quaisquer estudos de retomada de atividades presenciais, ficando o retorno condicionado exclusivamente à determinação e vontade de Dornelles. Situação que de fato aconteceu.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O segundo semestre de 2021, e os meses iniciais de 2022, não têm sido muito diferentes dos períodos anteriores. A flexibilização das medidas protetivas à pandemia de Covid-19 resultou em mais atos centralizados nas necessidades da presidente. Sem considerar as opiniões e possibilidades do corpo funcional e da própria instituição, Letícia determina a reabertura do Museu Casa de Rui Barbosa ao público em 4 de janeiro de 2022, sendo fechado novamente em 12 de janeiro do mesmo ano, dado o avanço da variante ômicron. E reabertura em 01 de fevereiro de 2022, incluindo finais de semana, o que exige plantões de servidores para responder pelo acervo e pelo MCRB.

Tem sido uma saga incompetente nos seus resultados,

mediocre no seu afã persecutório, cruel e monótona pela repetição dos agravos e desacertos. Como resultado, temos visto o esvaziamento da instituição por conta do adoecimento das pessoas, aposentadorias geradas por sentimentos de insegurança e opressão, além de diversos outros afastamentos decorrentes do clima intituicional de medo promovido pela gestão Dornelles.







# CAPÍTULO 19

---

## ETNOGRAFIA DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA FUNAI

Frederico A. Barbosa da Silva  
Isabela Cristina Lunelli

### RESUMO:

O discurso de integração dos Povos Indígenas (PI's) pela via exclusiva das atividades econômicas vinculadas ao setor do agronegócio, exploração de madeiras, minérios, biodiversidade etc. e da desconstrução de políticas interculturais, sobretudo aquelas relacionadas à proteção dos direitos territoriais - e extensivamente aos sociais - é bastante coerente com as propostas do governo Bolsonaro. Declaradamente contrário a todas as orientações políticas dos Direitos Humanos ligados à valorização, promoção e respeito à diversidade cultural (inclusive dos direitos indígenas) e à preservação ambiental, o presidente Bolsonaro já vociferou publicamente que os Povos Indígenas devem ser “economicamente integrados” e que não considerava prosseguir, em seu governo, nos processos de demarcação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, querendo torná-los humanos “iguais a nós”.

Os desafios institucionais não são pequenos. A Constituição de 1988 instituiu o paradigma do respeito à pluralidade étnica como direito, estabelecendo a proteção legal e criando instrumentos e garantias para a promoção de direitos coletivos dos povos indígenas. Até recentemente, o governo federal se empenhava em enfrentar alguns daqueles desafios, com maior ou menor sucesso, com a promoção de ações transversais entre órgãos, organizações não governamentais e indígenas, e instituindo o Conselho Nacional de Políticas Indígenas (CNPI), que se tornou um instrumento importante na articulação e concertação de

políticas públicas voltadas aos povos indígenas, envolvendo órgãos do governo federal e representantes indígenas de todas as regiões do país.

Quanto ao assédio institucional e de como se relaciona com as capacidades e desafios institucionais da Funai, cumpre-se esclarecer que o assédio institucional é compreendido nesse estudo como uma tecnologia de governo que circunscreve, limita, constringe ou serve de contenção à atuação institucional constitucionalizada. As funções, instituições e os funcionários públicos são objeto de declarações inamistosas que têm como consequência a desmobilização, desmotivação e até mesmo a paralisia de processos institucionais corriqueiros. Se considerarmos que essas instituições dependem de trajetórias de desenvolvimento, formação, experiência e longos processos de aprendizado, elementos estabilizados historicamente, ou, em resumo, de profissionalização e acúmulo de capital técnico e cognitivo para resolução de problemas específicos relacionados aos direitos dos PI's, o assédio significa constrangimento aos desempenhos profissionais específicos, levando à paralisia da ação estatal.

Com o intuito de qualificar a prática do assédio institucional sobre a Funai como método de governo, desenvolveu-se um estudo de viés etnográfico a partir da interlocução com servidores do órgão. Este capítulo, portanto, cumpre uma etapa de divulgação de resultados obtidos com a pesquisa em realização.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: ARTICULANDO CATEGORIAS DA PESQUISA	765
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	773
3. O QUE DIZEM OS ENTREVISTADOS A RESPEITO DO CONCEITO DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL	788
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	796
REFERÊNCIAS	798

## 1. INTRODUÇÃO: ARTICULANDO CATEGORIAS DA PESQUISA

Em 2019, Jair Messias Bolsonaro assumiu a presidência da República, encabeçando uma ampla coalização política caracterizada por: i) acomodação de teses liberais no âmbito da economia e na organização das instituições, ii) conservadora em termos morais e iii) antagônica a processos participativos.

Dentro do conjunto de ideias e valores que orientam este governo desde seu início, e que já eram sinalizadas na trajetória de Bolsonaro (enquanto deputado e no processo eleitoral) está a oposição à esquerda, à velha política, à agenda de inclusão de minorias e a desconstrução, como já se disse, de espaços de escuta, deliberação e participação popular.

A definição do que é esquerda, do ponto de vista governamental,

é bastante heterodoxa e abrange um arco de forças políticas muito amplo ou, simplesmente, qualquer tipo de oposição à atuação governamental. À agenda social - que abrange questões de gênero (ligadas à pauta das mulheres e LGBTQI+), étnico-racial (negros, quilombolas, indígenas, entre outros), desenvolvimento sustentável (meio ambiente, desigualdades socioeconômicas) e ao Estado Social universalista<sup>1</sup> - foram contrapostos valores ligados a uma versão do individualismo que se desdobra nos seguintes aspectos: i) no primado do discurso das liberdades individuais tomadas em sua forma absoluta, isto é, sem a positivação de condicionalidades comunitárias, ii) na autoproteção individual pela via da inserção pessoal nos circuitos dos mercados e iii) na proteção social a partir dos vínculos de sociabilidade primária, isto é, familiares e de vizinhança. Esse conjunto de valores parece dar coerência à atuação governamental e atinge diretamente as políticas indigenistas.

O discurso de integração dos Povos Indígenas (PI's) pela via exclusiva das atividades econômicas vinculadas ao setor do agronegócio, exploração de madeiras, minérios, biodiversidade etc. e da desconstrução de políticas interculturais, sobretudo aquelas relacionadas à proteção dos direitos territoriais – e extensivamente aos sociais - é bastante coerente com as propostas do governo Bolsonaro, que apregoa liberar as terras indígenas da presença daqueles agentes contrários aos seus projetos, quer dizer, dos próprios Povos Indígenas. Declaradamente contrário a todas as orientações políticas dos Direitos Humanos, especialmente dos direitos de tratamento igualitário, à diversidade cultural (inclusive considerando os direitos indígenas como parte desse rol) e da preservação ambiental (contando a ampla extensão da biodiversidade), o presidente Bolsonaro já vociferou publicamente que os Povos Indígenas devem ser “economicamente integrados”

---

<sup>1</sup> Para a discussão de tipos alternativos de Estado Social ver Esping-Andersen, Gosta. As três economias políticas do welfare State. In: Lua Nova- Revista de Cultura e Política nº 24. São Paulo, CEDEC, 1991. Esping-Andersen, G. Social foundations of post-industrial economies, Oxford UK, 1999. Merrien, F. L'Etat providence, Presse Universitarie de France, 1977. Rosanvallon, P. A nova questão social: repensando o Estado providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998. Sen, A. Desenvolvimento como liberdade, Cia das Letras, SP, 2002.

e que não considerava prosseguir, em seu governo, nos processos de demarcação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, querendo torná-los humanos “iguais a nós”.

No campo das políticas indigenistas que envolve a proteção constitucional dos Povos Indígenas e, especialmente dos territórios que lhes são assegurados, a desconstrução de direitos ataca exatamente esses pontos nevrálgicos a partir da concepção da integração cultural e da ideia de utilidade econômica das terras e da sua biodiversidade. A tese do *marco temporal* não é uma criação atual, mas converge com o processo de relativização de direitos até então constitucionalizados.<sup>2</sup> É nesse contexto que as declarações presidenciais a respeito de indivíduos, Povos Indígenas e de seus direitos territoriais se constituem em memória viva de concepções arcaicas, ultrapassadas, tanto sobre o que são esses Povos, quanto o que são seus direitos, bem como a respeito do que seriam as ações públicas exigidas para proteger os direitos indígenas. As declarações expressam concepções pré-constitucionais que têm, entretanto, impactos importantes nas políticas indigenistas contemporâneas.

Esse texto explora o tema do *assédio institucional*, especialmente no que toca à instituição indigenista federal, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), de forma mais aprofundada, interpretando e articulando os elementos pelos quais se manifesta e caracteriza aquela categoria em análise.

A FUNAI, criada em 1967, substituiu o antigo Serviço de Proteção do Índio (SPI) após escândalos internacionais de corrupção, tortura, entre outras atrocidades, muitas delas que somente vieram à público, resgatando parte de nossa memória, com a redescoberta do Relatório Figueiredo, em 2013, nos arquivos do Museu do Índio. A instituição foi constituída, inicialmente, “para

---

2 A tese afirma que os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas estariam resguardados se a área em questão estivesse ocupada pelos indígenas na data da promulgação da constituição. Para essa discussão ver José Afonso da Silva, Parecer, in CARNEIRO DA CUNHA, Manuela & BARBOSA, Samuel (org.), Direitos dos Povos Indígenas em Disputa, Editora UNESP, SP, 2018.

estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista”, além de gerir o Patrimônio Indígena, promover “levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas”, a “prestação da assistência médico-sanitária aos índios” e a educação e, ainda, “exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio” (art. 1, Lei 5.371/67).

Com o advento da Constituição de 1988 e a internalização de instrumentos internacionais de direitos humanos dos povos indígenas, como a Convenção n.º 169, da Organização Internacional do Trabalho, coube à FUNAI adequar-se à nova ordem jurídica, sujeitando-se nessas últimas décadas a diversas reformas administrativas. Atualmente, em sua estrutura organizacional, a FUNAI conta com: i) órgãos colegiados (Diretoria Colegiada, Comitês Regionais e Conselho Fiscal), ii) órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da FUNAI (Gabinete e Ouvidoria), iii) órgãos seccionais (Auditoria interna, Corregedoria, Procuradoria Federal Especializada e Diretoria de Administração e Gestão), iv) órgãos específicos singulares (Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável e Diretoria de Proteção Territorial), v) órgãos descentralizados (coordenações Regionais, Coordenações das Frentes de Proteção Etnoambiental e Coordenações Técnicas Locais) e vi) um órgão científico-cultural, o Museu do Índio.<sup>3</sup>

Por meio de suas 39 Coordenações Regionais, 225 Coordenações Técnicas Locais e 11 Coordenações de Frente de Proteção Etnoambientais,<sup>4</sup> a FUNAI se mantém atuante em todo o território nacional. A instituição dispõe de cerca de 1.500 cargos efetivos, o que equivale a 5,3% dos vínculos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), órgão superior ao qual está vinculada.<sup>5</sup>

3 A estrutura organizacional apresentada refere-se à vigência do Decreto n.º 9.010/2017 e Regimento Interno do mesmo ano. Para maior detalhamento, ver Anexo I.

4 Dados extraídos do Relatório de Gestão 2020, disponível em: [https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/relatorio\\_gestao\\_2020.pdf](https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/relatorio_gestao_2020.pdf). Acesso em 04 julho 2021.

5 No Portal da Transparência, ainda há menção de 639 funções comissionadas ocupadas por servidores públicos e 248 sem vínculo com a administração pública e de 208 vínculos “outros”. A participação do número de vínculos de servidores da FUNAI



Com um orçamento para 2021 de R\$ 634 milhões, o equivalente a 3,5% de todo o orçamento do MJSP,<sup>6</sup> além da gestão de toda sua estrutura administrativa, a Funai é responsável por mais de 896 mil pessoas (Censo, 2010), presentes em todas as unidades federativas, tanto em áreas rurais, quanto urbanas, inclusive muitos desses reconhecidamente em áreas remotas e de difícil acesso, exigindo toda uma logística específica para sua proteção – alguns desses que sequer querem o contato, permanecendo em isolamento. Como os PI's seguem em recuperação demográfica, sabe-se dos desafios sobre o planejamento acerca da proteção de direitos territoriais e sociais nos próximos anos no que se refere a direitos à saúde em suas múltiplas dimensões epidemiológicas e de direitos reprodutivos, bem como no que se refere à universalização da educação intercultural, da segurança alimentar e da gestão territorial.

Cabe recordar que as Terras Indígenas (TI's) abrangem aproximadamente 13% do território nacional, além de inúmeros outros indígenas que permanecem fora das áreas demarcadas, sobretudo em áreas urbanas” por “sendo que a maior parte localiza-se na região da Amazonia Legal. Atualmente são conhecidos 305 povos distintos, falantes de 274 línguas, alguns com grupos populosos e outros em riscos de extinção (IBGE, 2010). Ademais da identificação censitária da pluriculturalidade em 2010, registrou-se, em 2018, a referência de 114 indivíduos de grupos indígenas em situação de isolamento, projetando o Brasil como o país com o maior número de povos indígenas isolados, que demandam a interdição dessas áreas ocupadas para sua proteção.

### A complexidade das políticas indigenistas é imensa e demanda

---

relacionados à aposentados e reformados, nos quadros do Ministério da Justiça e Segurança Públicos é de 9,5%; já os pensionistas, é de 8,4%. Informações disponíveis em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/30000-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica>. Acesso em 24 maio 2021.

6 Informações disponível no Painel Cidadão, do SIGA Brasil, do Senado Federal. Disponível em: [http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,\\*000151\\*](http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2FSigaBrasilPainelCidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=lbTemas,*000151*). Acesso em 05 julho 2021.

capacidades de coordenação interinstitucionais, envolvendo a própria Funai, assim como os Ministérios da Saúde, Educação, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania), Cultura (hoje Secretaria vinculada ao Ministério do Turismo), Defesa, e suas respectivas estruturas descentralizadas.

Assim, pode-se afirmar que os desafios institucionais não são pequenos. A Constituição de 1988 instituiu o paradigma do respeito à pluralidade étnica como direito, estabelecendo a proteção legal e criando instrumentos e garantias para a promoção de direitos coletivos dos povos indígenas. Até recentemente, o governo federal se empenhava em enfrentar alguns daqueles desafios, com maior ou menor sucesso, com a promoção de ações transversais entre órgãos, organizações não governamentais e indígenas, e instituindo o Conselho Nacional de Políticas Indígenas (CNPI), que se tornou um instrumento importante na articulação e concertação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, envolvendo órgãos do governo federal e representantes indígenas de todas as regiões do país.

Ainda assim, a Funai continua a ser a principal instituição gestora da realização das políticas de Estado que garantem a efetividade dos direitos reconhecidos aos povos indígenas. Entretanto, a materialização de garantias que promovam condições de reprodução física e cultural de povos indígenas é constantemente desafiada a manter e mesmo ampliar as capacidades de implementação e coordenação de diferentes ações, sobretudo por meio de políticas de proteção territorial, como a regularização, a fiscalização e o monitoramento, combatendo os usos ilícitos de recursos ambientais, invasões e violência em TIs.

Quanto ao assédio institucional e de como se relaciona com as capacidades e desafios institucionais da Funai, cumpre-se esclarecer que o assédio institucional é compreendido nesse estudo como uma *tecnologia de governo* que circunscreve, limita, constrange ou serve de contenção à atuação institucional

constitucionalizada. As funções, instituições e os funcionários públicos são objeto de declarações inamistosas que têm como consequência a desmobilização, desmotivação e até mesmo a paralisia de processos institucionais corriqueiros. Se considerarmos que essas instituições dependem de trajetórias de desenvolvimento, formação, experiência e longos processos de aprendizado, elementos estabilizados historicamente, ou, em resumo, de profissionalização e acúmulo de capital técnico e cognitivo para resolução de problemas específicos relacionados aos direitos dos PI's, o assédio significa constrangimento aos desempenhos profissionais específicos, levando à paralisia da ação estatal.

Ao compelir os próprios servidores públicos a agirem contrariamente às prerrogativas e deveres aos quais são contratados, constrangendo-os a atuarem, nesse contexto, de forma discordante à própria missão institucional da Funai, imobilizam atores contrariando os efeitos da constitucionalização dos direitos dos povos indígenas. Contudo, as declarações de lideranças governamentais e de seu núcleo de apoio não se constituem na única camada instituinte do assédio. São seguidas de restrições de cunho material, especialmente financeiro, da desconstrução de competências instituídas, por seu deslocamento para outros órgãos menos capacitados e especializados ou da restrição de seu escopo de atuação e, finalmente, pela contenção da atuação pela simples ocupação das posições institucionais por atores sem a devida capacitação funcional e até mesmo por críticos da organização que devem liderar.

Com o intuito de qualificar a prática do assédio institucional sobre a Funai como método de governo, desenvolveu-se um estudo de viés *etnográfico* a partir da interlocução com servidores do órgão. Este capítulo, portanto, cumpre uma etapa de divulgação de resultados obtidos com a pesquisa em realização, mantendo outros resultados ainda pendentes de discussões e

aprimoramento de análises para futuras publicações.

O texto se organiza dos sentidos mais genéricos, do que seja o assédio institucional, para os sentidos mais específicos. O assédio institucional tensiona princípios e direitos constitucionalizados, a administração em suas prerrogativas e funções, o órgão indigenista através da restrição de recursos e capacidades e os funcionários através de instrumentos de controle e contenção da sua atuação institucional. Como também tensiona os Povos Indígenas, por efeitos múltiplos das declarações governamentais, que dão legitimidade a invasões de territórios e a ameaças não apenas aos direitos, mas diretamente a lideranças e outros indivíduos dos Povos Indígenas.

Para sua leitura e compreensão, deve ficar claro que os sentidos, genéricos ou específicos, têm relações com as práticas sociais e institucionais. O que os diferencia é o contexto. Em certos momentos, o assédio institucional relaciona Governo e Funai como instituição de Estado, em outros faz conexões entre Funai e seus Funcionários, especialmente aqueles que conduzem as políticas indigenistas.

Há ainda um último sentido, que embora não tenha sido objeto de ênfase neste capítulo é muito importante e específico, qual seja, o assédio moral. Esse último é uma tradução interpessoal do assédio no contexto de relações funcionais assimétricas e, em muitas situações, refere-se a um desdobramento direto do assédio institucional em sentido mais amplo. Assim, sendo o interesse interpretar o *assédio institucional como método de governo*, estabelecendo suas relações com a administração, na medida do possível buscou-se evitar essas ambiguidades inerentes ao tema.

A proposta desse texto é, assim, um exercício de análise das relações entre Governo e a instituição indigenista nacional na forma de assédio institucional pelas lentes do *institucionalismo discursivo*, isto é, partindo do exame do que as pessoas que participam daquelas relações têm a dizer sobre elas, das

controvérsias desenvolvidas e das narrativas que se estabelecem no campo.

O capítulo a seguir percorre um caminho: no primeiro momento apresentamos a rede conceitual e o método aplicado à pesquisa. Elementos necessários para a interpretação do campo das políticas indigenistas, os referenciais e paradigmas de políticas a partir dos quais as narrativas e controvérsias coletadas nas entrevistas adquirem significados, são contextualizados e apresentados. Apesar da estrutura de apresentação metodológica, tem-se início à análise do assédio a partir do material coletado nas entrevistas. A seguir são transcritas as entrevistas e, posteriormente, expostas as considerações finais.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### 2.1 PARADIGMAS DE POLÍTICAS INDIGENISTAS E ASSÉDIO INSTITUCIONAL

O Estado é constituído por diferentes instituições setoriais que garantem a realização de políticas públicas. Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário agem de forma a alinhar as instituições numa ordem ou arquitetura normativa cujo centro organizador é a Constituição. Essa prevê regras de funcionamento e repartição de competências entre instituições, procedimentos para que possam ser transformadas – inclusive a própria Constituição – desde que preservadas cláusulas pétreas e os direitos fundamentais.<sup>7</sup>

A Constituição brasileira é programática e prevê a realização de diferentes políticas, incluídas aquelas que se referem à garantia

---

<sup>7</sup> As cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988 estão listados nos incisos de I a IV do §4º, artigo 60 (a forma federativa de Estado, a forma de voto: direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário e os direitos e garantias individuais que são garantidos na Constituição). Acrescentem-se o direito à vida, descrito no artigo 5º da Constituição Federal que se trata de direito individual, o mesmo se seguindo para os direitos fundamentais.

dos direitos dos Povos Indígenas, apresentando princípios organizacionais da administração pública. A organização da administração procura dar estabilidade às instituições de políticas, estabelecendo-lhes condições para desenvolvimento dinâmico de interdependências e funcionalidades de conjunto, tendo no orçamento e na sua organização, um dos seus eixos centrais. Para que esse conjunto funcione são necessárias regras que ofereçam condições objetivas para a profissionalização, formação permanente, estímulos de carreira e desempenho reflexivo em relação aos problemas a serem enfrentados pelos distintos profissionais envolvidos.

Os instrumentos para tal resolvem-se, em parte, no desenho de burocracias que assumem a forma meritocrática, ou seja, com critérios de seleção, acesso e estabilidade, com concursos exigentes e rigorosos, com planos de carreira, avaliação e remuneração adequadas e previsíveis, elementos que são o contexto para a qualificação permanente e para a melhoria de desempenho individual e coletivo, além, obviamente, de estímulos à cooperação interna e à organização associativa e sindical.<sup>8</sup> Evidentemente, as políticas públicas concebem-se em arranjos organizacionais muito heterogêneos, da mesma forma que dispõem e exigem habilidades, recursos cognitivos e materiais muito variados, o que justifica que reformas sejam incrementais e os recursos sejam adequados ao desempenho ótimo.

Para traduzir essa heterogeneidade, valemo-nos do modelo de *análise cognitivista* de políticas públicas, referência interpretativa que descreve a ação do Estado a partir das visões de mundo ou de quadros de referências que os atores envolvidos mobilizam e constroem em torno de problemas da ação coletiva. Os processos de legitimação dependem da construção de referenciais, de imagens, narrativas e ideias ligadas às políticas. As ideias e narrativas importam e devem ser levadas a sério e, nos processos de implementação de políticas públicas onde são mobilizadas

8 Lei 8.112/1990 (RJU) e OIT 151.

para a resolução de problemas, devem ser criticadas a partir de critérios, evidências coerentes e formulações teóricas rigorosas. O processo de crítica pressupõe a existência de uma multiplicidade de atores com diferentes perspectivas e uma heterogeneidade de ações estatais. Qualquer crítica no campo das políticas indigenistas se faz a partir de referenciais de política pública e de paradigmas diferenciados que são mobilizados pelos atores – no nosso caso, pelos funcionários da Funai – no campo das políticas indigenistas. As instituições com suas histórias, trajetórias, culturas organizacionais, capacidades e competências (no sentido da sua jurisdição, formas de atuação e objetivos) também contam.

Com base nas sugestões de Yves Surel (1995) e na sua analogia entre paradigmas e políticas públicas, desdobramos o cognitivismo para abranger orientações normativas, metodologias e instrumentos de ação. O termo paradigma está estreitamente associado a comunidades que compartilham formas de ver o mundo e de resolver questões, ou seja, referenciais de ação política. Refere-se aos exemplos aceitos na prática dessas comunidades e que incluem ao mesmo tempo teoria, aplicação e instrumentação, proporcionando modelos dos quais brotam tradições coerentes e específicas de ação pública.

Os atores desta determinada comunidade de política pública estão comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática política e raramente sofrerão de um desacordo declarado sobre os pontos fundamentais ou os fundamentos de suas ações. Na ausência de um corpo comum de crenças, advindos da experiência comum acumulada a respeito de princípios, direitos, formas de ação e resolução de problemas, está-se diante de menos que uma política, pois o resultado líquido das atividades é prejudicado pela necessidade de reconstrução constante dos fundamentos que dirigem as observações e as experiências. Ou seja, qualquer política se movimenta sobre acordos básicos comuns (paradigmas de políticas públicas) e sobre eles se dão as

controvérsias daquela comunidade específica depolítica, no caso em foco, os atores das políticas indigenistas.

A ausência de “conjuntos-padrão” de explicações e referenciais de política, métodos e instrumentos de política a que cada ator se sinta inclinado a se referir ao tentar resolver problemas, faz com que todas as opiniões, explicações e ações sejam tomadas como igualmente relevantes. Esta ausência torna difícil o acúmulo de estratégias consistentes, articuladas entre si e operacionais. As explicações e a racionalidade técnica devem ser traduzidas e interpretadas em um corpo implícito de fundamentos teóricos e métodos de ação interligadas, que permitam a seleção, a avaliação, a crítica e a reflexividade, tanto de ações quanto de um corpo de ideias a respeito destas ações. Não é incomum que a ausência de paradigmas e, portanto, da capacidade de pensar a resolução de problemas e a falta de uma visão de conjunto implique crise e fragilização das comunidades de política exatamente pela ausência de uma visão e identidade de conjunto e pelas dificuldades de fundamentação dos sentidos globais de iniciativas segmentadas.

As entrevistas nos mostraram que convivem no campo das políticas indigenistas visões a respeito dos papéis do Estado, das políticas e das relações dessas com os PI's. Há paradigmas, portanto, que norteiam as ações dos atores. Também existem diferenças a respeito de hipóteses, metodologias de ação e instrumentos de política adotados. Não sendo nosso objetivo explorar essas complexidades que envolvem ações de diferentes ministérios, programas com desenhos e instrumentos variados, mas compreendendo sua relevância sobre a perspectiva dos entrevistados, estilizamos os dois paradigmas e concepções a respeito do papel do Estado a seguir (Quadro 1).

Na construção do quadro, optou-se por tratar as iniciativas fragmentadas como parte de políticas públicas análogas a paradigmas. Esta escolha teve um duplo objetivo: i) descrever sumariamente os planos dos paradigmas e sua intenção de



resolução dos problemas propostos; e ii) articular os argumentos, a visão de conjunto e pensar nos instrumentos de política pública.

**QUADRO 1: DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SENTIDOS DO ESTADO OU PARADIGMAS DAS POLÍTICAS INDIGENISTAS.**

<b>Dimensões analíticas das políticas públicas como paradigma</b>	<b>Estado centrado (proteção)</b>	<b>Estado em rede (promoção)</b>
Princípios gerais ou referências [mapa cognitivo: visão de mundo que forma o horizonte de compreensão]	O estado é o ator central e tem instrumentos de monopolização e tutela de direitos.	O estado é promotor e indutor de programas e ações implementadas no contexto de uma pluralidade de atores que devem ser coordenados e cujas ações devem ser mediadas pelo poder público.
Hipóteses práticas (normativo) [conjunto de axiomas e raciocínios que estabelecem uma tradução dos princípios para a ação concreta, permitindo a operacionalização dos princípios].	Recursos institucionais para a implementação direta de ações no território étnico.	Pactuação de desenhos de ação e coordenação de atores para efetivação de objetivos em cada situação étnica e territorial singulares.
Metodologias [procedimentos e protocolos de ação aplicados à resolução de problemas]	Mapeamento de necessidades e atuação direta no território.	Descentralização e implementação de políticas em rede de atores públicos e sociais.
Instrumentos [dispositivos técnicos-jurídicos ou tecnológicos, documentos, cartilhas, procedimentos etc. que permitem traduzir princípios de ação e ações coordenadas entre atores de diferentes tipos]	Agenciamento de ações institucionais próprias no território.	Coordenação de ações entre múltiplos atores.

ELABORAÇÃO DOS AUTORES

Para uma síntese bastante econômica a respeito dos planos das políticas como paradigma, cite-se Surel (1995, tradução nossa):<sup>9</sup>

9 SUREL, Yves. Les politiques publiques comme paradigmes, in Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan, 1995.

*“Definir uma política pública como paradigma ou matriz setorial supõe considerar quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos”.* Em sentido específico, da mesma forma que para Kuhn e, ainda por analogia, apenas há verdadeira ciência “normal” em presença de um paradigma, apenas há política pública normal quando os quatro elementos formam um sistema. O conjunto formado por estes quatro componentes é que fará sentido para os atores, que concordam sobre a legitimidade desta matriz setorial ou paradigma.<sup>10</sup>

Como se depreende da citação, não basta uma visão geral de mundo, em muitos casos bem cuidada a respeito do que é o Estado e a administração pública, em termos de uma retórica elegante e normativa. A ação pública desdobra-se em hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de ação. Obviamente que a retórica, os fóruns de atores e os debates são métodos e instrumentos próprios da ação, mas para ela são necessárias capacidades institucionais e recursos. Assinale-se que as dimensões ou camadas de significação das políticas públicas, sintetizadas no quadro I, têm densidades institucionais diferentes, penetram nas comunidades de políticas e têm diferentes maleabilidades.

Os referenciais de política mobilizam discursos e narrativas produzindo atores, alianças e oposições que se aplicam aos processos de ação, hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de política. Mais importante é que as ideias, narrativas e discursos devem ser levados a sério nos processos de subjetivação e instituição do social, isto é, das classes, grupos, campos, instituições e projetos políticos.

No contexto democrático, os referenciais são constitutivos das interações políticas interpessoais e pressupõe o reconhecimento do outro e de suas adesões políticas e coletivas. A não coação, a disposição para a resolução de problemas e a

<sup>10</sup> KUHN, T. “(...) Nesse sentido, um paradigma não é apenas uma imagem social, mas uma configuração de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores, que os fazem coerente e duradouros” A Estrutura das Revoluções Científicas, São Paulo, Perspectiva, 1996, p. 137.

liberdade igual para a fundamentação discursiva e participativa das normas de ação fazem parte do funcionamento normal das instituições no contexto democrático. A legitimação democrática não é realizada *a posteriori*, pelos resultados, sejam por quais medidas forem tomados, ou pelas suas utilidades. O discurso democrático envolve a procedimentalização e a formação de conteúdos, ou seja, a acomodação de valores e referenciais, não podendo ser mero qualificador retórico.

Em geral, há uma grande confusão conceitual entre a política das políticas públicas que está associada a governos e que, embora articulada à administração e ao Estado, deles difere, e as políticas públicas, espaço da ação da burocracia, da administração e do Estado. Entre política e burocracia existem importantes diferenças conceituais e práticas, diferenças também necessárias para o nosso tema, o assédio institucional.

Dessa maneira, a interpretação daquelas relações implica responder a uma questão nada trivial: como é possível a ordem em sociedades complexas, policêntricas, plurais e pluriétnicas onde os Estados desenvolvem políticas setoriais articuladas por múltiplos atores? Como as políticas públicas enfrentam o desafio de produção da ordem social, ou seja, da construção de padrões normativos e de legitimidade?

A questão das estruturações institucionais é central e está acoplada ao problema da mobilização de valores, justificativas, argumentos, discursos, simbolizações, imagens que são recursos em processos de legitimação e as controvérsias entre valores incomensuráveis mobilizados nos processos das políticas públicas. As tecnologias de governo e de suas práticas administrativas dão significações aos processos de legitimação e deslegitimação de valores constitucionais.

Nesse sentido, as políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de ações e programas que se articulam em torno de princípios, valores, diretrizes, normas sequencias de ações

específicas (metodologias), instrumentos que são estabelecidas pelo Estado em suas múltiplas camadas institucionais e em relação com diferentes níveis de governo.

Entretanto, como se viu no quadro 1 o próprio Estado pode ser descrito como um *decisor central e implementador direto* das ações ou como uma *agência que conecta redes de atores em ação*, ou seja, como coordenador, indutor da implementação de ações localizadas e, a rigor, interdependentes com a ação de inúmeros outros atores. No primeiro caso, o sentido é o de marcar um regime estabilizado de políticas monopolizadas pela burocracia, com jurisdição administrativa e competências bem definidas e, no segundo, um regime de políticas públicas transversais, interseccionais e em rede. O núcleo semântico do primeiro paradigma é a *proteção* (territorial e de direitos) e a do segundo é a *promoção* (da autonomia dos Povos Indígenas) e, embora ambos sejam interdependentes, sua hierarquização estratégica oferece diferentes sentidos para as práticas. O assédio institucional é uma tecnologia de governo que tem efeitos perversos sobre ambos os paradigmas, com consequências na atuação e nas capacidades institucionais, a ponto de sufocá-las ou minimizá-las a potência.

Em todo o caso, por contraposição a essa imagem de ordem estatal hierárquica e funcional, contrapõe-se a de anarquia organizada ou a pluralidade da ação estatal, ou seja, a descrição da ação pública como um conjunto de elementos que funcionam em múltiplos níveis e em rede, sem hierarquização funcional e administrativa pré-definida. Ou melhor, as ações públicas são mobilizadas por princípios e ideias que vão sendo agenciadas, definindo e ganhando significado nas interações entre os múltiplos atores nos processos de implementação das políticas. Essa segunda imagem desafia o mito de Estado coerente e integrado. Essas imagens atravessaram as narrativas coletadas nas diferentes entrevistas. Deve-se dizer que elas se hibridizam, não são puras.

## 2.2. ASSÉDIO INSTITUCIONAL

*“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, e que implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas”.*<sup>11</sup>

*“[O assédio] 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”.*<sup>12</sup>

Sem abandonar essas imagens de grande complexidade, retenhamos que o assédio institucional se dá pelo tensionamento da burocracia e da administração por atores governamentais, já que a discricionariedade administrativa permite o alinhamento da administração ao governo pela distribuição de cargos comissionados e de direção. É que os atores assim posicionados podem usar as regras administrativas para cercear ou constranger a ação dos funcionários a eles subordinados.

Para caracterizar o assédio institucional atual é necessário fazer algumas distinções conceituais. É necessário perscrutar as relações entre governo e administração com dois argumentos:

<sup>11</sup> CARDOSO JÚNIOR, Jose Celso. Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/assedio-institucional-no-setor-publico-brasileiro/>. Acesso 10 fevereiro 2020.

<sup>12</sup> BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil, Rumo ao Estado necessário [livro eletrônico]: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido / organizadores Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr..1. ed., Brasília: FONACATE, 2021, Páginas 63-64.

i) na democracia constitucional há convergência entre governo e institucionalização de políticas públicas com a profissionalização da administração, sendo que as mudanças das orientações valorativas são incrementais exatamente para que não haja perda de processos e da memória institucional; e ii) o assédio institucional afasta a administração dos valores constitucionalizados mesmo usando-os de forma sistemática com a intenção de redirecionar os objetivos e a atuação das instituições contra os direitos preconizados ou simplesmente para limitar as capacidades de ação. Nesse caso, a Constituição é usada contra a Constituição, o que significa, trocando em miúdos, o conceito e o fenômeno do assédio institucional como método indica que o governo se afasta da democracia e dos direitos constitucionalizados, desconstruindo os processos contínuos, cumulativos, coletivos e incrementais, de capacitação e profissionalização institucional, processos ancorados no respeito e ação coerente com os preceitos constitucionais até então estabelecidos.

A julgar pelas declarações públicas do Presidente Jair Bolsonaro, de atores governamentais e de seus aliados a respeito da questão indígena, suas visões de mundo são antagônicas aos preceitos constitucionais onde se inscrevem os direitos indígenas. Por decorrência, as instituições públicas que agem em função de princípios constitucionais se veem diante da potência desses atores e da impotência para lidar com a desconstrução de capacidades institucionais. Nesse sentido, não há um reconhecimento da dependência de trajetória e do incrementalismo decorrente da longa história e da experiência político-administrativa da Funai. Essa é exposta, no contexto da retórica do inimigo, à simplificação de propostas de resolução de problemas complexos – “integração dos indígenas, uso de terras e riquezas naturais para o desenvolvimento” – e da defesa de mudanças de normas e formas de atuação institucional de maneiras não adequadamente motivadas, justificadas ou procedimentalizadas legislativamente (o exemplo é a tentativa

de deslocamento de competências da Funai para outros órgãos). Inclusive as propostas de mudanças tanto na atuação da Funai, quanto dos próprios direitos dos povos indígenas, são realizadas com argumentos simplificadores quanto ao potencial de uso das terras indígenas para o desenvolvimento e em relação a serem seus direitos obstáculos a esse mesmo desenvolvimento. A contraposição é inescapavelmente falsa diante da reflexão contemporânea a respeito dos desafios do *desenvolvimento sustentável* (econômica, ambiental e socialmente) e das possibilidades de convívio entre desenvolvimento e diversidade cultural. Além disso, as estratégias de contenção da atuação da Funai se desdobram com a perda de recursos, com a limitação da atuação dos funcionários e com o uso de instrumentos administrativos de controle funcional.

Em síntese, o campo das políticas sob escrutínio tem longa trajetória e mobiliza referenciais de política pública e crenças diferenciadas a respeito dos papéis do Estado e de suas formas de ação junto aos Povos Indígenas. No entanto, há um consenso a respeito da proteção de direitos indígenas que já estão constitucionalizados e da importância da existência de instituições profissionalizadas e capacitadas adequadas para a proteção de direitos territoriais, sociais e ambientais. Há também uma visão cética a respeito da atual conjuntura política no que se refere às condições institucionais para a garantia daqueles direitos. O assédio institucional é uma tecnologia de governo que desconstrói as condições institucionais que protegem direitos e a promoção da autodeterminação e autonomia dos Povos Indígenas.

### 2.3 ETNOGRAFIA E ENTREVISTAS NAS TÉCNICAS DE PESQUISA

*“A etnografia não julga, não condena em nome de um ponto de vista “superior”. Ela procura, antes de tudo, compreender,*

*aproximando o que está distante, tomando familiar o que é estranho. Agindo assim, torna as coisas, as pessoas e os eventos mais complicados do que parecem”.*<sup>13</sup>

Por definição, a etnografia não se contenta com análises generalistas e com a linguagem preestabelecida mobilizada nas interações comuns do mundo social, estando pesquisador disposto a duvidar das explicações prontas. Por exemplo, onde economistas neoliberais enaltecem os mercados e a minimização do Estado, é possível ver, ao invés de teorias neutras aplicáveis de forma universal e científica, posições de atores particulares, portadores de uma visão enviesada e ideológica, ou seja, de uma visão política. De outra forma, onde funcionários da administração advogam sentidos públicos para a própria atuação, é possível seguir controvérsias e diferentes concepções a respeito de como a administração deve agir para que os sentidos da ação sejam realizados em nome do bem público, da proteção de direitos e na sua adequação, nesse caso, a cada um dos Povos Indígenas.

O instrumento etnográfico foi mobilizado de forma específica nessa pesquisa. A compreensão do fenômeno do assédio institucional como tecnologia de governo em geral se deslocou dos seus sentidos e complexidades locais, no âmbito da Funai, para os pontos de vista e razões do grupo pesquisado. Adicionalmente, a interpretação se valeu da análise de documentos, relatórios, dados orçamentários e administrativos diversos, textos legais, declarações públicas veiculadas nas mídias tradicionais e digitais e, sobretudo, entrevistas e reuniões com os funcionários da Funai. Em seu transcurso o assédio institucional como método de governo revelou outros elementos, constituindo-se em *prática institucional multinível* e como parte de relações sutis.

Nesse contexto, a possibilidade de interrogar os atores é

13 BEAUD, Stéphane & WEBER, Florence. Guia de pesquisa de campo – produzir e analisar dados etnográfico, Editora Vozes, Petrópolis, RJ, 2014, página 10.



um grande diferencial das ciências sociais. A entrevista é um recurso de apoio à interpretação dos fatos sociais, permitindo a compreensão dos sentidos múltiplos que os envolvem e que são mobilizados pelos atores na ação. O objeto dessas ciências, isto é, pessoas em ação, usa as palavras para dar sentido ao que se faz e ao que se pensa, estando imerso em redes de narrativas e teias de significações ideológicas, religiosas, econômicas e políticas.

O que se diz é parte das práticas. É um desafio da interpretação estabelecer diferenciais entre o que se diz e o que fazem pessoas e instituições. A realidade material e a estrutura de relações do campo indigenista e das instituições que lhes são interdependentes incluem o conjunto de significações mobilizadas pelos atores nos seus jogos de linguagem. Evidentemente, os cientistas sociais estão imersos nas realidades de sentido, e a tradução do sentido dos atores na interpretação científica tem sempre o contorno do risco de erro e do desafio à compreensão.

Os recursos teóricos, ou seja, as categorias operacionais para interpretar o assédio como método, já foram descritos no item anterior, devidamente acompanhados de uma interpretação inicial a respeito dos paradigmas das políticas indigenistas. Passamos a descrever, brevemente, alguns dos aspectos metodológicos usados nesta pesquisa e, em especial, as entrevistas.

As entrevistas foram realizadas com funcionários e ex-funcionários da Funai. A escolha se deu pelas diferentes inserções funcionais e entre os critérios utilizados estão a antiguidade na instituição, a representatividade, a trajetória e a circulação na pequena, média e alta burocracia e a disponibilidade para este estudo. Portanto, os entrevistados representam momentos e experiências vividas nos diferentes ciclos de vida e etapas da fundação.

Cogitou-se o convite a indígenas, mas as dificuldades diante da disponibilidade e a exposição pessoal dos indicados – sobretudo considerando a participação ínfima desses nos quadros de

funcionários da FUNAI - fizeram com que a ideia fosse adiada para outro momento. O contexto de escolha foi o temor dos constrangimentos, do uso dos Processos Administrativos Disciplinares (PAD's) e, por parte dos pesquisadores, o cuidado em resguardar os entrevistados de possíveis retaliações funcionais e administrativas.

Quanto ao escopo de temas e questões, um ponto que merece ênfase foi a recusa feita pelos servidores, no momento da elaboração das estratégias de pesquisa, para se definir apenas um período de governo como foco da pesquisa, o que sugeria que ouviríamos interpretações e respostas mais estruturais a respeito das políticas indigenistas. Ou seja, a exposição a diferentes paradigmas da atuação do Estado em relação às políticas indigenistas e aos Povos Indígenas (PI's) num período temporal ampliado também foi considerado. Foram realizadas 10 entrevistas, todas elas registradas, algumas gravadas áudio-visualmente, e outras, registradas no nosso “caderno de campo”, ou seja, por escrito. Foram realizadas duas reuniões para desenhar a pesquisa e a partir das quais as narrativas já se delineavam.

Elaborou-se junto com a AFIPEA uma lista de questões com foco no objeto de interesse, qual seja, o *modus operandi* do governo federal na área das políticas indigenistas. Com as questões preparadas, entrevistados escolhidos, agendamos o rol de entrevistas, a grande maioria realizada ao longo do segundo semestre de 2020. As afirmações e descrições que se seguirão se limitam a esse contexto e se referem à caracterização de estilos, de métodos e táticas de governo, aspectos que certamente são interdependentes em relação às estratégias gerais de poder.

As entrevistas estabelecem relações interpessoais e foi comum o desvio do assunto, desdobramentos inusitados e interpretações que quase recusavam o registro analítico no qual nos dispúnhamos a movimentar. Não foi uma surpresa vermos a ampliação da chave analítica do assédio institucional na direção de outros governos e até como prática estrutural em relação

às políticas indigenistas, embora sempre com marcadores de diferenças entre os governos. As entrevistas foram pontuadas pela escuta mutuamente atenta, algumas seletividades, preferências interpretativas e muitas digressões, desdobramentos de temas e considerações conceituais e históricas, todos esses elementos, extremamente significativos.

À referencialidade, o que aconteceu, quais são os fatos, não são questões para as quais se oferecem respostas incontrovertidas. Os atores se reconhecem, as instituições têm densidade em termos de práticas, normas, ações etc. e as formas de ação são objeto de interpretação, os fatos estão sempre enredados a significações, mas para aqueles que os vivenciam, esses apresentam-se como acontecimentos estruturados, com sentidos objetivos.

Nesse ponto, concluímos afirmando que as narrativas e discursos realizados no contexto das entrevistas têm valor diferencial, cada entrevistado tem uma visão singular do Estado e do governo, bem como dos sentidos das políticas indigenistas, configurando-se como parte das experiências comuns, havendo convergências de sentido muitos pontos e muitas controvérsias que se desenvolvem em contextos de relações estruturadas. Em suma, as percepções e representações individuais constroem inúmeros fatos objetivos, mesmo que com deflações ou inflacionamentos de sentidos. Repetimos, sempre há lugar para controvérsias, ênfases e valorações diferenciais, mas o solo da experiência é comum, o *campo das políticas indigenistas*.

Na apresentação do material coletado, grande parte da nossa seleção envolveu dar ordem às controvérsias e enunciados em torno das linhas do nosso problema: como os governos tensionam o Estado e sua estrutura institucional, constitucional e legal, estabelecendo uma forma de atuação que no último governo se tornou bastante heterodoxa em relação às práticas discursivas e institucionais dos governos pós-constitucionais. Evitamos repetições de trechos das entrevistas, que mesmo que contivessem sutilezas interpretativas, gravitavam em torno da

mesma caracterização do assédio institucional.

Na apresentação das narrativas coletadas nas entrevistas usamos chaves – “[ ]” - para inserir e organizar a narrativa, sobretudo apontando cortes ou acréscimos de palavras e frases com o fim de dar fluxo aos textos; também fizemos revisões da oralidade, corrigindo vícios e atenuando idiossincrasias gramaticais. Preferimos não marcar os entrevistados com nomes ou numeração, optamos pela organização temática das falas.

A seção que se segue apresenta parte das narrativas e as classifica em relação às formas identificadas de assédio institucional.

### 3. O QUE DIZEM OS ENTREVISTADOS A RESPEITO DO CONCEITO DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL

**[Conceito de assédio]** *“Não acho o termo [assédio institucional] equívocado, mas acho que tem que dar cara para esse assédio institucional, caracterizá-lo muito bem”. “Que tipo de tortura as instituições tiveram que enfrentar para destruir a constituição e ver a instauração do fascismo”. [O assédio institucional] “não vem de um governo específico, mas acho que teve muita falha nossa, esse assédio [no governo atual] beira à tortura”.*

**[Assédio institucional e sua intensidade]** *“O assédio que a instituição FUNAI recebe e recebeu foi avassalador e deixou todo mundo com o pé atrás e não tinha para onde recorrer, a tensão é esse aparato que está no poder. Um aparato de polícia absurdo”.*

**[Assédio como desconstrução de valores e direitos constitucionalizados]** *“O assédio [institucional] é contra a Constituição, contra o que está escrito na Constituição”.*

**[Assédio como desconstrução ideológica deliberada de capacidades institucionais]** *“Na gestão da Dilma, as carências de estrutura, plano de carreira era por questões do orçamento/austeridade. Qualquer reivindicação mais contundente que eles fizessem por plano de carreira, mais servidores, geravam um elemento que desestabilizaria o indigenismo [orçamento e governabilidade]. Em 2015, Dilma fez um apelo aos movimentos [é desse ano a realização da Conferência Nacional de Política Indigenista]. Temer ficou mais ou menos nessa toada. Agora, nessa gestão, o que se percebe é uma questão ideológica, querem combater a gente”.*

**[Assédio como imposição de ideologias de governo]** *“A questão da influência do governo federal [na FUNAI] atualmente é muito nítida. A grande diferença da gestão atual para as anteriores é que nessa explicita para o que veio. Já houve declarações de dirigentes que não se faria nada contra o governo. O tema de demarcação é um tema sensível. Percebi que hoje em dia falar da lei, demarcação da terra indígena é tema sensível, deve ser evitado [na Funai]. O assédio está em muitos níveis. Uma coisa comum com quem trabalha com terras indígenas, vários colegas que trabalham com isso, adoecem psicologicamente por causa do assédio [que vem de dentro e vem de fora, cita nesse caso a bancada ruralista, ministérios]. O deputado que presidia a CPI da FUNAI pediu para que a FUNAI emitisse uma lista com todos os coordenadores dos processos de demarcação de TI – isso já é um assédio. Para que querem CPF? Que sentido tem isso? Na época nem soube disso. A partir dessa lista, acredito, escolheram quem iria depor na CPI. Participar de um processo de demarcação te vincula a vida inteira – a depender do que o relatório pode vir a apontar uma falha, vir a ser chamada numa CPI etc.”.*

**[Assédio como desconstrução institucional e como programa de governo]** *“[A Funai] é um órgão que já nasceu enfraquecido. A política indigenista em si teve uma inflexão marcada com a constituição*

*de 1988. Antes, o bom indigenismo cuidava para que os indígenas fossem integrados de maneira suave, mantendo-os vivos. Com a Constituição a questão fundiária ganhou outros contornos e acentuou as tensões com interesses antagônicos. A Constituição garantiu a terra e outros direitos (“respeito à diferença”). Em momentos anteriores (FHC, Lula, Dilma) sempre teve dificuldades enormes. Quanto à ideia de desmonte e ameaça aos direitos indígenas atuais deve-se ressaltar que não era tudo maravilhoso antes. Ao se analisar a gestão de Bolsonaro, é muito marcante o que se dizia desde a campanha eleitoral e que pode ser sintetizado em duas frases – ‘que ele [Bolsonaro] ia dar uma foçada no pescoço da FUNAI’ e ‘não ia demarcar nenhum centímetro de terra.’”*

**[Assédio como contenção de capacidades institucionais]**  
*“Quando se observa a desestruturação institucional, o enfraquecimento do orçamento, que é a metade do que era há 10 anos, ver esse empobrecimento de gestão, pode ser caracterizado como assédio. E quem estiver e a instituição que estiver com o objetivo de promover os direitos de povos indígenas, continuará como sendo objeto desse assédio. Principalmente nas questões mais delicadas. Se acabam desmembrando a instituição tal como foi feito antes, e colocam a questão da terra, onde vai o interesse econômico maior, e quem estiver com essa pauta vai sofrer assédio. Quem for tratar da questão de território vai continuar a ser difícil [a dificuldade] vai aumentar gradualmente”.*

**[Assédio como desconstrução de regras e procedimentos administrativos claros, insegurança jurídica]**  
*“Logo no início do governo Bolsonaro saiu um decreto que falava não ser mais necessário a questão de elaboração de regimento interno. Se as pessoas não querem fazer as coisas com a competência estampada no regimento interno, com um decreto desse, a situação da política piora. Não é inovação, é retrocesso da política. Quando está em uma instituição em que a política está tão presente nas ações, acredito que isso só pode atrapalhar. É uma inovação que atrapalha. Isso coincidiu com a abordagem qualitativa do*

PPA – quando tratava iniciativa sem saber o que era (“encaixar metas nesse contexto”). Pode ter feito para inovar, mas não favoreceu”.

**[Assédio como desconstrução de instrumentos de planejamento, PPA-Funai]** *“Excluíram processos mais complexos, como a demarcação de terras,<sup>14</sup> por exemplo. Há possibilidades e tempo para revisão, [mas há uma causa simples] a opção de exclusão não foi da área técnica, mas orientação do gestor, com indicação política natural, que viu a necessidade de alinhamento programático com as novas orientações governamentais. Como a MP [Medida Provisória] que definia essas orientações caiu, seria necessário revisões e adequações. Os servidores tentaram argumentar, mas não foram ouvidos.*

**[Assédio como desconstrução de capacidades institucionais e de processos participativos]** *“A FUNAI tem uma história muito complexa que vem desde o SPI. A população indígena sofreu uma violência pelo estado que está muito presente na memória deles. A “militarização” do órgão é grave. Não que um servidor de carreira da PF, por exemplo, não tenha condições de chefiar alguma coordenação, mas é muito nítido que a estratégia não leva em consideração capacidades e afinidades funcionais. Deveriam levar em conta essa história da Funai, que é um órgão que tem de fato uma tradição militar, mas nem sempre foi bom. Depois de 1988, a gente achava que as opiniões das lideranças indígenas, dos movimentos, seriam progressivamente levadas em conta para determinar os rumos éticos que o órgão deveria seguir. Apesar*

<sup>14</sup> As demarcações de terras passam inúmeros processos administrativos. Os laudos periciais antropológicos são parte inicial dos processos jurídicos, administrativos e políticos realizados pelo Estado que visam o reconhecimento de direitos territoriais dos povos indígenas. Conforme BARBOSA DA SILVA, Frederico; A. LUNELLI, Isabella Cristina, **Subsídio ao relatório Brasil sobre o cumprimento da convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (2003-2017): povos indígenas, IPEA, Brasília, 2019, página 18**, “o processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas foi definido pela Lei no 6.001, de 19 de dezembro de 1973, e regulamentado pelo Decreto no 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que devem ser interpretados em conformidade com a CF/1988. Envolvendo sete etapas, com prazos estipulados legalmente para seu cumprimento, o processo administrativo implica atualmente a participação exclusiva de órgãos e instituições da administração pública do Poder Executivo federal; em especial, a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Ministério da Justiça (MJ), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o próprio presidente da República, que, por meio de sua assinatura, homologa todos os estudos e os limites das terras e autoriza o registro da terra no Secretaria de Patrimônio da União (SPU)”. O processo de reconhecimento envolve diferentes estágios de identificação, delimitação, declaração, demarcação e homologação.

*de todas as dificuldades, em certa medida, isso foi acontecendo. O que acontece no momento é muito grave” [referindo-se à contenção das ações e à desconstrução programática e da Funai].*

**[Assédio como restrição de capacidades institucionais]** *“Essas ações perderam muito aporte (atualmente deve ser de 5 milhões), são a ‘menina dos olhos’ do governo atual, porque envolvem questões de etnodesenvolvimento – ‘porque tudo que é polêmico está dentro dela, [...], continua ali’. Ela representa bem a FUNAI em termos de perda de estrutura, perda de aportes orçamentários, foi enxugando com o passar do tempo.”*

**[Assédio como restrição de capacidades institucionais]** *“Se fossem políticas de Estado, Bolsonaro não poderia tocar nessas políticas. Mas são políticas de governo. Chegamos hoje sem a mínima capacidade de atender as necessidades mínimas dos PI (fundiária, assistencial, nem interlocutores porque perderam contato direto nas aldeias/capilaridade mesmo equivocada que foi perdida)”*

**[Assédio como contenção da liberdade expressão, com restrição do espaço das críticas, técnicas e profissionais]** *“O que tem diferente agora é que antes podíamos falar, [criticar]. Sempre se pôde falar contra nos governos anteriores mesmo não tendo votado neles. Hoje se percebe que os servidores têm medo. Teve uma normativa da FUNAI que impede os servidores a falar pela Funai. Antes era uma prática comum quando um veículo de imprensa os procurava, se pronunciarem, mas agora eles têm medo de falar, de questionar publicamente. Fala em termos que não se pode falar, implicitamente, como por exemplo a demarcação de terras etc. Se fazem um enfrentamento muito direto, o que vai acontecer é a substituição da chefia por alguém indicado por eles. Alguns acham que deve ter enfrentamento direto, mas há um risco de substituição de pessoas em cargos para pior.”*



**[Assédio de TIs com invasões, ameaças e violência direta a partir de declarações de atores de governo]** *“Hoje existe um estímulo à ocupação de TI. Hoje tem muito mais pessoas dizendo ‘para que tanta terra para pouco índio’, chamam eles de preguiçosos, como se fosse normal. Não há dúvidas, não se compara o governo de agora com os anteriores. Mesmo se não teve avanço no governo do PT, respeitava o mínimo os direitos”.*

**[Assédio como projeto de integração cultural de Povos Indígenas. Semelhanças com os projetos ideológicos dos governos militares]** *“Na ditadura militar se falava da integração da mesma forma que o Bolsonaro coloca. Ele inclusive faz cópia. Como as obras da ditadura eram importantes para a integração. É uma retomada do projeto da ditadura militar. Para os militares, depois daquelas reviravoltas de 1972, existia um nacionalismo maior de afirmar a identidade brasileira. Há uma diferença gritante dentro do governo militar, do qual o governo Bolsonaro é uma continuidade, mas guarda aí a atualidade dessa globalização, do mercado financeiro determinando por exemplo o investimento em ouro que, de novo as áreas indígenas que têm reserva de ouro estão sendo invadidas. Com relação aos governos FHC e “popular”, tem uma visão utilitarista – as TI tem que servir para alguma coisa. No governo Dilma, foram as usinas hidroelétricas. O governo Lula conversava com os indígenas na CNPI. Consulta aos povos indígenas. Existia isso. Nesse governo não tem nada e eles não querem debates com os índios”.*

**[Assédio como deslegitimação de competências funcionais]** *“A equipe [da Funai] antes tinha confiança para construir alguns relatórios de identificação e demarcação de TI, que eram tocados por servidores, nomeados por portarias. Hoje eles perderam tanto o fio da meada do andamento desses processos administrativos, como a capacidade de interferir tecnicamente neles. A PF [Polícia Federal]*

*chegou a chamar os antropólogos da FUNAI de ‘trotskistas’.”*

**[Assédio através do uso de instrumentos administrativos]**  
*“[Os PAD’s] têm a ver com a efetivação do assédio. Trata-se de instrumento jurídico legal administrativo que questiona uma ação/ omissão do servidor e que visa inibir pequenas práticas de corrupção (desde ponto vista funcional etc.). Na Funai nunca houve um PAD efetivo, os que existiram eram pontuais (por abandono de cargo etc). Essa prática correcional ganhou força dentro da FUNAI. [A corregedoria no momento da entrevista era ocupada por delegada da PF e segundo a entrevista, abria PAD’s contra quem deixou os PAD’s prescreverem]”*

**[Assédio através dos usos de instrumentos administrativos]**  
*“Acho que a questão dos PAD’s sempre foi um instrumento de disputa política dentro da FUNAI. Alguns servidores levam PAD apenas por tentarem fazer o trabalho. Escuto que tem muita perseguição.”*

**[Assédio como prática político-administrativa]** *“Alguns servidores que foram afastados dos cargos que estavam e se sentem ameaçados. Não sei se teve ou não PAD, se foi levado adiante. Ficam com medo porque tem casos de servidor estar ainda no probatório. Dois funcionários recém entrados por concurso, que trabalhavam na parte de demarcação, fizeram manifestações técnicas em processos e foram tirados de onde estavam. Teve vários casos de pessoas sendo tiradas a dedo porque estavam incomodando com seus posicionamentos. Não estavam fazendo nada demais, estavam fazendo ou cumprindo com o que tinham que fazer.”*

**[Assédio através da politização de cargos técnicos]** *“Além dos militares há ocupação de postos por policiais na FUNAI. Segurança pública. Quanto à questão militar, aconteceu mais no início do governo*

*em 2019, quando duas diretorias estavam ocupadas por militares. Por um lado, é interessante que tenha uma rotatividade nas funções de confiança (tem servidores que ocupam essas funções há 20/30 anos), mas a troca não pode ser feita de forma desrespeitosa como foi feito nesse período. Mudança de estrutura, tirando as pessoas com perfil de esquerda, por de direita, sem ater-se às competências. Perpetua a mesma coisa de sempre, má gestão, má utilização dos recursos públicos. As melhorias (resultados positivos) que conseguem são pontuais quando poderiam ser integradas e bem-intencionadas (capacitação de pessoas etc.)”.*

**[Assédio institucional a partir de assédio moral]** *“Muitos funcionários que eram referência foram removidos ou pediram remoção porque a sensação deles de inoperância ou perseguição estava num ponto que eles não estavam mais aguentando. Ficou insustentável permanecer porque estavam adoecendo, sendo perseguidos, saindo de licença, ameaçados pela instauração de PAD.”*

**[Assédio institucional]** *“A regularização fundiária (processos de demarcação de terra) não é um empecilho que está adstrito à essa gestão da FUNAI ou governo. Deficiência de quadros, dificuldade de gestão interna já eram antigos. Mas tem percebido que o andamento dos fluxos está mais difícil deles caminharem como eles conheciam e quando tem algum andamento, acaba sendo por provocação das comunidades indígenas, MPF ou por alguma demanda dos processos judiciais. O fluxo interno administrativo está bem prejudicado atualmente. São vários motivos: a falta de uma interface com a coordenação geral em Brasília, “ponto focal” para conversar foi progressivamente mais difícil. No governo do Temer ainda conseguiam manter o diálogo com alguns técnicos, mas depois com a nova gestão Bolsonaro, quando substituíram todos os cargos de chefia que conseguiam dialogar de maneira mais técnica, não teve mais abertura.”*

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações teóricas tentou-se demarcar diferenças entre visões que os entrevistados apresentaram a respeito da Funai e da atuação estatal junto aos Povos Indígenas. Esses paradigmas se organizam em torno de referenciais de política indigenista, ancorando os princípios constitucionais que orientam a atuação do Estado na Proteção de Direitos e Promoção dos Povos Indígenas.

Em seguida, extraímos das entrevistas e de suas narrativas as percepções a respeito da atuação do governo Bolsonaro em relação as políticas indigenistas. Embora os funcionários reconheçam dificuldades históricas de consolidação institucional da Funai e reconheçam, evidentemente, a importância da fundação na defesa dos direitos dos povos indígenas, revelaram apreensões quanto ao futuro não apenas da Funai, mas também dos Povos Indígenas. Não há dúvidas sobre os efeitos que repercutem a partir dessas práticas de assédio institucional na FUNAI e seus impactos sobre os povos indígenas e os riscos à continuidade física e coletiva (cultural), demonstrando temores quanto ao genocídio da população indígena.

Os entrevistados lembraram que há uma série de estruturas e funções que estão paralisadas. Comitês Regionais (compostos por indígenas, Ministério Público Federal, ONGs, instituições estatais etc. e com funções de formulação, proposição de ações e planejamento compartilhado), assim como o Conselho Nacional de Políticas Indígenas (CNPI) que estão na estrutura da Funai e deveriam ser convocados, mas foram desativados na prática. O orçamento e sua estrutura de *accountability*, prestação de contas, metas do PPA, estruturas e processos de planejamento, também não estão sendo cumpridos ou monitorados em sua efetividade.

Ademais, a corrosão das condições de trabalho e exposição dos funcionários por falta de apoio institucional ou deslegitimação

das suas funções aumentaram os riscos pessoais, inclusive à integridade física e mental. Não é possível esquecer que grande parte das atividades de campo é feita em regiões em conflito aberto, motivados por declarações públicas, inclusive pelo chefe de governo, e respaldadas pela institucionalidade pública.

Evidentemente, as condições de cumprimento do que determina a Constituição e as leis são minadas pelo subfinanciamento e por deficiências das capacidades institucionais. Ademais, as declarações públicas de agentes governamentais contra os valores jurídicos protegidos legitimam ações, falas e pressões internas ao órgão indigenista, tanto quanto sobre a instituição e seus funcionários, minando, em triplo movimento - governamental, administrativo e social - as condições de atuação institucional.

Partimos de uma visão jurídico-discursiva do poder na nossa análise. A concepção é jurídica porque modelada sobre princípios políticos protegidos constitucionalmente, por leis e outras formas normativas que devem ser coerentes com a Constituição. O agente público, político ou administrativo, deve realizar o que está previsto nas leis e na Constituição, sendo proibido transgredi-la, seja por declarações ou por atos administrativos, funções e objetivos institucionais.

O assédio institucional, portanto, diz respeito a *transgressões* do que se pode dizer e fazer do ponto de vista da normalidade institucional. A concepção jurídico-discursiva do Estado, ancora sua atuação na Constituição e na legalidade, limitando as idiossincrasias dos agentes públicos e orientando-os, portanto, para o cumprimento ético da legalidade e da Constituição. Não parecia ser mais possível, depois da Constituição de 1988, imaginar a violação assintosa dos Povos Indígenas e nem o desrespeito aos seus direitos territoriais e sociais.

Deve-se dizer que a crítica institucional e profissionalizada é construtiva do ponto de vista da condução das políticas públicas

e dos necessários processos de aprendizado institucional. No entanto, o constrangimento e a coação são deletérios e desorganizadores, como se depreende das dificuldades apontadas nas entrevistas.

O assédio institucional se vale do uso do discurso e das possibilidades de agir do agente público para produzir efeitos de poder, no caso apontado pelas entrevistas, para a paralização institucional, para sua incapacitação para agir na defesa de direitos, neste nosso caso específico, defesa de direitos dos povos indígenas, mas também, defesa de direitos dos próprios servidores e demais funcionários da Funai.

A questão do assédio contra povos indígenas apresenta outros elementos. Por um lado, tem-se a imposição ou desconstrução cultural como projeto político e econômico, deliberado e intencionado, ou simplesmente como consequência e apoio aos movimentos justificados pela expansão produtiva e uso das terras indígenas. Por outro lado, o uso de violência, inclusive criminosa, contra povos indígenas, decorre das possibilidades relativamente indiscriminadas de acesso a armas e, inclusive na formação de milícias particulares na defesa seletiva da proteção e expansão da posse terras. A assimetria de recursos e as desvantagens dos indígenas no uso de instrumentos de violência letal os expõe e vulnerabiliza, colocando-os em risco de genocídio. Nesse caso, a materialidade do assédio é pura e simplesmente violência, o que exclui do jogo o Estado democrático de direito.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público**. In *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV.

ARENDDT, Hannah. - **Crise da República**, Editora Perspectiva, SP, 1973.

\_\_\_\_\_. **Sobre a violência**, Editora Civilização brasileira, RJ, 2009.

BARBOSA DA SILVA, Frederico; A. LUNELLI, Isabella Cristina, **Subsídio ao relatório Brasil sobre o cumprimento da convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (2003-2017): povos indígenas**, IPEA, Brasília, 2019.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A. e CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil**, Rumo ao Estado necessário [livro eletrônico]:críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido /organizadores Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr..I. ed., Brasília: FONACATE, 2021, Páginas 63-64

CARDOSO JÚNIOR, Jose Celso, **Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro**, <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/assedio-institucional-no-setor-publico-brasileiro/>; 10/02/2020.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela & BARBOSA, Samuel (org.), **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**, Editora UNESP, SP, 2018.

BÍGIO, Elias dos Santos, **Programa (s) de índio (s) – falas, contradições, ações interinstitucionais e representações sobre índios no Brasil e na Venezuela (1960-1992)**, Tese Departamento de História, UnB, Brasília, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**, Editora DIFEL/Bertrand Brasil, Lisboa/RJ, 1989.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Índios no Brasil – História, Direitos e Cidadania**, Claro Enigma, SP, 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. In: Lua Nova- Revista de Cultura e Política nº 24. São Paulo, CEDEC, 1991.

\_\_\_\_\_. **Social foundations of postindustrial economies**, Oxford UK, 1999.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, Parecer, in CARNEIRO DA CUNHA, Manuela & BARBOSA, Samuel (org.), **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**, Editora UNESP,SP, 2018.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**, São Paulo, Perspectiva, 1996, p. 137.

MERRIEN, F. **L'Etat providence**, Presse Universitarie de France, 1977.

OLIVIERI, Cecília. **Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: sistema de controle interno do executivo federal brasileiro**, in Loureiro, M. R.; Abrúcio, F.L. & Pacheco, R.S. Burocracia e política no Brasil – desafios para a ordem democrática no século XXI, Ed. FGV, RJ, 2010.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social: repensando o Estado providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SCHPPELET, Kim. (2018) **Autocratic Legalism**, University of Chicago Law Review: Vol. 85: Iss. 2, Article 2.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**, Cia das Letras, SP, 2002.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, Parecer, in CARNEIRO DA CUNHA, Manuela & BARBOSA, Samuel (org.), **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**, Editora UNESP,SP, 2018.

SUREL, Yves. **Les politiques publiques comme paradigmes**, in Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan, 1995.

STIBICH, Ivan Abreu, **Esforços para a implantação de uma “nova política indigenista” pelas gestões petistas (2003-2016): etnografia de um processo com foco na Fundação Nacional do índio (FUNAI)**, Tese, Departamento de Antropologia, UnB, Brasília, 2019.







# CAPÍTULO 20

---

## ASSÉDIO INSTITUCIONAL E CERCEAMENTO NO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE: A LIMINARIDADE DO PODER POLÍTICO E DA BUROCRACIA ESPECIALIZADA NA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Marcelo Mourão Motta Grossi  
Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

### RESUMO:

Trata este capítulo do *assédio institucional como estratégia de gestão* que parece ter se instituído no MMA no período entre 2019 e 2022. Analisa-se o cerceamento à participação da sociedade civil em instâncias colegiadas, como forma de retrocesso na qualidade das políticas ambientais. Em última instância, nossa intenção aqui é contribuir para a reflexão sobre o cerceamento da atividade funcional de servidores públicos na consecução de suas atribuições funcionais. O problema que se coloca é o seguinte: quais são os limites de atuação dos agentes públicos legitimados nas eleições de 2018 quanto às possibilidades de imposição de uma agenda política antiambiental dentro do órgão ambiental? A tensão está na *liminaridade* fronteira entre o “não ambiental” e o “ambiental”. Ou seja, o assédio institucional é o entre-lugar indefinido no qual o agente político e a burocracia especializada experimentam seus limites institucionais.

Quando a verticalização hierárquica resulta em práticas abusivas, no âmbito de uma organização ou instituição, seja

de direito público ou de direito privado, engendrando relações interpessoais em que autoridades e dirigentes submetem seus subordinados a ameaças, constrangimentos e perseguições no ambiente laboral de maneira recorrente, tem-se condutas características de assédio moral. No entanto, estranhamente, até a presente data, não há lei federal que defina o que é assédio moral. No contexto específico da relação funcional com a Administração Pública, há teses jurídicas que vinculam assédio moral à improbidade administrativa, estabelecendo nexos de causalidade: assédio moral pode dar causa à improbidade administrativa.

Ainda menos presente na formalização regulatória jurídica está o assédio institucional enquanto reverberação prático-conceitual do assédio moral. Mais especificamente, circunscreveu-se nosso estudo ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), cuja escolha teve alguns determinantes incontestáveis, que impuseram a delimitação do objeto temporalmente na gestão 2019-2022.

Além dos impactos sobre a saúde física e mental de servidoras e servidores da carreira ambiental federal, advindos do assédio institucional, entendemos que o desmonte da regulamentação ambiental, carro-chefe dessa agenda temática na atual gestão (2019-2022), é outra conduta assediadora, e que atinge direitos coletivos e difusos, nos termos do caput do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Desta maneira, entendemos que, com o assédio institucional como instrumento de gestão no MMA no período, evidencia-se o caráter disruptivo do atual “governo de militares”, em que se questiona o equilíbrio entre os poderes constituídos da República até provocar o esgarçamento da democracia.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	805
2. A EXTINÇÃO DE COLEGIADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA	811
3. ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO	814
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	822
REFERÊNCIAS	824

## 1. INTRODUÇÃO

Relações de trabalho marcadas por abuso de poder e uso de violência, especialmente simbólica, não constituem fenômeno sociológico novo. Pelo contrário, considerando-se o mundo do trabalho sob uma perspectiva histórica, pode-se afirmar que relativamente inovadora no ordenamento jurídico é a legislação protetiva de direitos trabalhistas. No Brasil, por exemplo, sabe-se que um marco histórico na proteção de trabalhadoras e trabalhadores é o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em vigor desde 10 de novembro daquele ano.

Quando a verticalização hierárquica resulta em práticas abusivas, no âmbito de uma organização ou instituição, seja de direito público ou de direito privado, engendrando relações interpessoais em que autoridades e dirigentes submetem seus subordinados a ameaças, constrangimentos e perseguições no ambiente laboral de maneira recorrente, tem-se condutas características de *assédio moral*. No entanto, estranhamente, até a presente data, não há lei federal que defina o que é assédio moral.<sup>1</sup> Ainda na ausência de legislação específica, há entendimento jurisprudencial de que se trata de conduta delitativa. No contexto específico da relação funcional com a Administração Pública, há teses jurídicas que vinculam assédio moral à improbidade administrativa, estabelecendo nexo de causalidade: assédio moral pode dar causa à improbidade administrativa (BAHENA, 2005; NASCIMENTO, 2008; MARQUES, 2010; ANIBAL JÚNIOR, 2013; SAHTHIAS, 2013; TERÇAROLLI, 2014). Entretanto, tal entendimento não é majoritário.

Ainda menos presente na formalização regulatória jurídica está o *assédio institucional* enquanto reverberação prático-conceitual do assédio moral. O assédio institucional enquanto objeto desta análise sociojurídica possui natureza organizacional peculiar à Administração Pública Federal. Nossa intenção aqui é contribuir para a reflexão sobre o cerceamento da atividade funcional de servidores públicos na consecução de suas atribuições funcionais. Mais especificamente, circunscreveu-se nosso estudo ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), cuja escolha teve alguns determinantes incontestáveis, que impuseram a delimitação do objeto temporalmente na gestão 2019-2022. A tensão entre os agentes políticos e a burocracia especializada traz a dimensão dos conflitos em torno do assédio institucional. O problema que se coloca é o seguinte: quais são os limites de atuação dos agentes públicos legitimados nas eleições de 2018 quanto às possibilidades de imposição de uma agenda política antiambiental dentro do

---

<sup>1</sup> Em 2019, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 4742/01, que tipifica o crime de assédio moral no ambiente de trabalho. O Senado Federal ainda não pautou o PL.

órgão ambiental? A tensão está na *liminaridade* (TURNER, 1974) fronteira entre o “não ambiental” e o “ambiental”. Ou seja, o assédio institucional é o entre-lugar indefinido no qual o agente político e a burocracia especializada experimentam seus limites institucionais.

Primeiramente, a gestão de Ricardo Salles à frente da pasta trouxe algumas peculiaridades, até então alheias àquele Ministério. A militarização do órgão é um de seus aspectos basilares e inovadores. Militares tanto da reserva quanto da ativa ocuparam cargos estratégicos no Gabinete do Ministro (GM), na Secretaria-Executiva (SECEX) e, também, em secretarias finalísticas ou temáticas, como a Secretaria de Biodiversidade (SBio). A partir de janeiro de 2019, cargos de assessor especial do GM foram ocupados por coronéis da reserva do Exército; mesma patente do Chefe de Gabinete até maio de 2021. Um general da reserva, portanto, da mesma arma, assumiu a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), unidade administrativa vinculada à Secretaria-Executiva (SECEX), e seu substituto era outro coronel, também da reserva. A partir de agosto de 2019, um coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) assumiu a própria SECEX, permanecendo no cargo até depois do fim da gestão de Salles.<sup>2</sup> O titular da SBio entre maio de 2019 e setembro de 2020 era um brigadeiro médico, oficial superior do Comando da Aeronáutica que foi para a reserva em setembro de 2019, e sua Chefe de Gabinete era oficial temporária da mesma arma, também da área de saúde. Depois que saíram da SBio, em setembro de 2020, ambos se tornaram diretores de uma organização que “*gerencia, direta ou indiretamente através de parcerias com proprietários, programas ambientais para preservar e proteger áreas sujeitas à desflorestação ou à degradação e programas de reflorestamento*”.

---

2 Ricardo Salles foi exonerado, a pedido, em 23 de junho de 2021. Antes de ser escolhido por Salles em agosto de 2019, o coronel da reserva da PMESP que assumiu a Secretaria-Executiva do MMA havia exercido o cargo de diretor de Planejamento do Ibama a partir de maio daquele ano. Acabou exonerado do cargo de secretário-executivo do Ministério no dia 30 de junho, uma semana depois de Salles.

Cabe ressaltar que a *militarização* de órgãos e entidades da Administração Pública Federal na gestão 2019-2022 não é exclusividade da área ambiental, que compreende atualmente, além do MMA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ). Embora o caso da militarização do Ministério da Saúde (MS), por exemplo, tenha se tornado mais célebre, possivelmente em razão da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada no Senado Federal, em 27 de abril de 2021, para investigar ações omissivas e comissivas do Governo Federal no enfrentamento à maior crise sanitária da história do País, a ocupação de cargos na Alta Administração por militares da ativa e da reserva não foi menos emblemática no MMA ou no ICMBio.

Outro aspecto fundamental da gestão de Ricardo Salles foi a posição diametralmente oposta a servidoras e servidores da carreira ambiental federal (“eles”, “bicho grilo chuchu beleza”) assumida pelo ministro de Estado do Meio Ambiente (“nós”, “gente séria e competente”).<sup>3</sup> Muito antes de ser gravado sugerindo “passar a boiada”, em reunião interministerial no Palácio do Planalto, em 22 de abril de 2020, ao se referir ao afrouxamento da legislação ambiental, aproveitando-se do contexto pandêmico, Salles afirmara, em seu perfil na rede social *Twitter*, em alusão ao corpo técnico altamente qualificado do órgão, que com “bicho grilo chuchu beleza já tá provado que não funciona”.<sup>4</sup> Por essa

3 Um dos co-autores, inclusive, assumiu o cargo de diretor-geral da Associação de Servidores do Ministério do Meio Ambiente (Assemma) em agosto de 2021. Até julho de 2020, exerceu o encargo de secretário-executivo da Comissão de Ética local do Ministério (CE-MMA). Uma semana após ter encaminhado expedientes à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas da União (TCU), órgãos de controle externo, relatando conduta pretensamente delitiva da autoridade máxima do MMA, acabou destituído.

4 No dia 17 de abril de 2019, a Ascemna Nacional divulgou uma carta aberta à sociedade em que defendia o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), seus servidores e servidoras, fazendo menção explícita à postagem de Salles no *Twitter*, em que o ministro se referia, claramente, aos servidores como “bicho grilo chuchu beleza”. Nessa data, Ana Carolina Amaral, jornalista da Folha de São Paulo, publicou, em seu blog, matéria em que analisa o contexto vigente à época no ICMBio, com a possibilidade de fusão do órgão com o Ibama. Especulava-se, também, sobre a nomeação da Secretária-Executiva do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ana Maria Pellini, para a presidência



postagem ofensiva, datada de 30 de março de 2019, entre outras publicações em que desqualificava seus subordinados, ele foi denunciado pela Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Nacional de Cargos do MMA e do Ibama - PECMA, no Distrito Federal (Asibama/DF), em 7 de junho daquele ano, à Comissão de Ética Pública (CEP), órgão central do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.<sup>5</sup>

Sabe-se que, além das experiências e das vivências de “insider”, de quem esteve (e continua) lá, que podem ser riquíssimas da perspectiva antropológica, visando à tessitura de uma narrativa acadêmica de natureza jusfilosófica e sociojurídica, exige-se do agente público o cumprimento de regras deontológicas, entre as quais não ser conivente com nenhum pretenso ilícito, seja este de natureza ética ou administrativa. Igualmente, como cientistas sociais que somos, reconhecemos que, nos termos de Mariza Peirano (1995), espera-se de nós, no contexto brasileiro de engajamento político do intelectual, “a *responsabilidade cívica de saber e, sabendo, de opinar*” (p. 25).

A pretendida análise do assédio institucional no Ministério do Meio Ambiente, desde janeiro de 2019, como instrumento de gestão, exige perscrutar a realidade fática cotidiana, para compreender de que maneiras ele se imbricaria ou não à funcionalidade do órgão, interferindo ou não na dinâmica das suas atribuições institucionais e na prestação dos serviços públicos essenciais à formulação e execução de políticas ambientais. Sob um olhar antropológico, essa investigação envolve, metodologicamente, transformar o “familiar” em “exótico”, processo definido por Gilberto Velho como “*objetividade relativa, mais ou menos ideológica*

---

daquela autarquia vinculada. Outro nome ventilado para assumir a presidência do ICMBio, apontado por Amaral (2019), e que dá título à matéria, era Homero de Giorgi Cerqueira, então comandante da Polícia Ambiental de São Paulo, que acabou nomeado por Salles. Foi o início da militarização daquela vinculada por oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP).

5 Em matéria publicada no site Congresso em Foco, em 14 de junho de 2019, sobre a denúncia em desfavor de Salles à Comissão de Ética Pública (CEP) e, também, ao Ministério Público Federal (MPF), a jornalista Samanta do Carmo faz referência à mesma manifestação do então ministro no Twitter, “em resposta a um internauta, em que afirma que vai fortalecer os órgãos ambientais ‘com gente séria e competente’, pois com ‘bicho grilo chuchu beleza já tá provado que não funciona”.

*e sempre interpretativa*” (VELHO, 1978, p. 8). É justamente a busca do “distanciamento” e a prática do “estranhamento crítico diante do próximo” (VELHO, 2003, p. 18) que permitem que esta análise tenha caráter científico, ao invés de panfletário, conquanto seja inequívoco um aspecto político residual decorrente do nosso pertencimento à carreira ambiental federal.

A decisão metodológica pela limitação da presente investigação ao Ministério do Meio Ambiente, sem contemplar suas entidades vinculadas (Ibama e ICMBio), tem razões práticas. Por serem órgãos bastante capilarizados, com representações em todas as unidades da federação e uma variedade de categorias de unidades administrativas (entre elas, superintendências, escritórios regionais, coordenações regionais e unidades de conservação, além das respectivas sedes em Brasília), decidimos circunscrever nossa análise ao MMA. Mesmo imaginando que a eventual ampliação do escopo da investigação para as vinculadas poderia reforçar ou confirmar nossa tese, optamos por um estudo de caso circunscrito àquele órgão. Todavia, reconhecemos como desejável e profícua a possibilidade de ampliação do escopo da pesquisa. No entanto, percebemos, também, que esse esforço investigativo ensejaria reflexões e análises mais aprofundadas, exigindo-se mais tempo, que entendemos mais exequível em momento vindouro.

Neste trabalho, analisamos a edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que visava à extinção de colegiados na Administração Pública Federal, publicado no centésimo dia de governo do presidente Jair Bolsonaro. Tecemos breves ponderações sobre o exercício da cidadania no Brasil, à luz de T. H. Marshall e José Murilo de Carvalho. Buscamos estabelecer um paralelo entre a cidadania plena e o acesso à participação em instâncias colegiadas e, também, à distribuição de justiça. Em seguida, apresentamos a previsão constitucional dessa participação social, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), analisando tanto o texto advindo do

poder constituinte originário quanto suas emendas. Finalmente, discutimos duas questões prementes no mundo do trabalho contemporâneo que não se limitam à iniciativa privada. São eles: i) o *assédio moral* no ambiente laboral e ii) o *assédio institucional*, situando o cerceamento à representatividade social em instâncias colegiadas da Administração Pública Federal como *conduta assediadora*.

## 2.A EXTINÇÃO DE COLEGIADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA

No dia 11 de abril de 2019, a gestão Jair Bolsonaro (2019-2022) completou 100 dias. Na mesma data, foi editado o Decreto nº 9.759, em cuja ementa se lê: “*extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal*”. O referido diploma legal previa a extinção, a partir de 28 de junho daquele ano (art. 5º), de conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado (art. 2º). Pode-se presumir que a edição de um decreto visando à extinção de colegiados na Administração Pública Federal justamente no centésimo dia de mandato presidencial não se trata de mero acaso. Pelo contrário, pode ser apreendida a partir de suas dimensões simbólicas e ideológicas típicas de uma burocracia estatal centralizadora e concentradora de poder que parece rivalizar com instâncias colegiadas, de natureza representativa e mais diversa, em que as deliberações são coletivas.

De fato, a extinção de colegiados pretendida pela gestão, prevista, no Decreto nº 9.759/19, para 18 de junho de 2019, portanto, dois meses e meio após sua publicação em edição extra do Diário Oficial da União (DOU), no dia 11 de abril, representa inequívoco cerceamento à participação da sociedade civil e, por conseguinte, aos mecanismos de controle social que integram

e permitem a transparência pública. Trata-se, portanto, de um óbice à cidadania plena e irrestrita.

José Murilo de Carvalho (2008), ao analisar o acesso a direitos sob a ótica de T. H. Marshall em “Cidadania, classe e status”, define que as peculiaridades históricas na formação da cidadania brasileira inverteram a pirâmide dos direitos, em comparação com o mundo anglo-saxão. Ao se referir ao processo histórico do esforço para construir o cidadão brasileiro, diante dos percalços da jornada, sobretudo as desigualdades sociais significativas que não foram efetivamente suplantadas, Carvalho (2008, pp. 219-220) alude à sensação de incompletude de nossa cidadania.

Essa incompletude se materializa, por exemplo, na constatação de que parte significativa da população brasileira continua com acesso desigual à distribuição de justiça, portanto, como jurisdicionados. Esse acesso também é desigual no caso da participação em instâncias decisórias que contemplem posições e anseios da sociedade civil. No Brasil, o exercício da cidadania plena, na titularidade de direitos civis, políticos e sociais, que permite o controle social, é muito mais um “dever” do que realidade consolidada. A participação social no contexto da democracia (PATEMAN, 1992) é revelador da qualidade da democracia. A maior participação da sociedade civil nos processos de decisão de políticas públicas leva a uma maior densidade e qualidade da cidadania.

Sabemos que a participação social em colegiados tem previsão constitucional. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) prevê, por exemplo, no capítulo que trata dos direitos sociais (Título II, Capítulo II), que é “*assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*”. Decerto, podemos afirmar que a participação social em instâncias colegiadas não configura preocupação apenas do constituinte no exercício do poder originário.

Com a nova redação dada ao art. 193 da CRFB, por força da Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 26 de agosto de 2020, incluiu-se parágrafo único no qual se lê, *in verbis*:

*“O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.”*

Entendemos que o cerceamento à participação da sociedade civil “nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação” de políticas sociais configura óbice, portanto, ao cumprimento de dispositivo constitucional que trata da ordem social (Título VIII, Capítulo I). Ainda que tal dispositivo careça de regulamentação posterior, o *animus* do legislador é incontestado: assegurar a participação social no processo decisório legislativo, em sentido amplo, de políticas sociais. Ou seja, na formulação, no monitoramento, no controle e na avaliação dessas políticas públicas. Sabemos que a chamada “Constituição Cidadã” tem previsão, em diversos dispositivos, de participação social ou popular.

No art. 194 da CRFB (Título VIII, Capítulo II), por exemplo, que dispõe sobre a seguridade social, esta é definida como *“um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”*. Em seu parágrafo único, afirma-se que *“compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social”*. Conforme redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998, inseriu-se mais um inciso ao parágrafo único, acrescentando-se novo objetivo ao rol a partir dos quais o Poder Público deve organizar a seguridade social, a saber:

*“VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”*

No art. 198, que trata da saúde e integra o capítulo da Carta Magna dedicado à seguridade social, tem-se que *“as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único”*, e a participação da comunidade (III) é uma das diretrizes que devem organizar esse sistema, bem como a descentralização (I) e o atendimento integral (II). Esse artigo, inclusive, foi objeto de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), proposta no Supremo Tribunal Federal (STF) no dia 1º de abril de 2020, em que o presidente da República e o ministro da Economia são os requeridos, e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é o requerente, e o dispositivo legal é questionado pelas *“ações e omissões do Poder Público Federal (...) no âmbito da condução de políticas públicas emergenciais nas áreas da saúde e da economia em face da crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus - COVID-19”*.

No art. 204, que versa sobre assistência social, tem-se que as ações governamentais nessa área serão organizadas com base na *“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”* (II).

Sem a ambição de tratar por inteiro a participação social ou popular em instâncias colegiadas, perscrutando a Carta Magna, mas tão-somente de apresentar rol ilustrativo de sua previsão no texto constitucional, passamos a analisar o cerceamento à participação social como conduta assediadora.

### 3. ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO

No Ministério do Meio Ambiente, o *assédio institucional como estratégia de gestão* se encontra profundamente internalizado

entre os membros da Alta Administração e seus subordinados imediatos, e se materializa cotidianamente. Para ilustrar como essas condutas assediosas atingem diretamente o coletivo de servidoras e servidores, ou parte deles, valemo-nos de duas situações fáticas ocorridas no lapso temporal de elaboração deste artigo, no segundo semestre de 2021: i) a gestão do retorno seguro e gradual ao trabalho presencial, nos termos da Instrução Normativa (IN) nº 90, de 28 de setembro de 2021, exarada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia; e ii) a gestão da promoção dos agentes administrativos do órgão da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I, nos termos da Portaria MMA nº 417, de 22 de setembro de 2016, que passou a ser obstada a partir da edição de tal ato normativo.

Considerando-se o “*vacatio legis*” previsto na IN SGP/SEDGG/ME nº 90, publicada na edição do Diário Oficial da União (DOU) de 1º de outubro de 2021, qual seja, 15 de outubro, a gestão do retorno seguro e gradual ao trabalho presencial no MMA foi errática e assediosa antes mesmo de tal instrução normativa vigor. Foram encaminhados, por mensagem eletrônica (e-mail), três comunicados pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP) do órgão, sendo dois deles no dia 4 (o segundo, uma errata encaminhada três horas após o envio do primeiro) e um no dia 8 (ver Apêndice), juntamente com cópia em meio digital (PDF) da referida IN. Depois de 8 de outubro, houve um interstício de absoluta ausência de qualquer manifestação formal da Alta Administração sobre o retorno ao presencial, até 28 de outubro, quando foi encaminhado novo e-mail, dessa vez com link para um vídeo institucional produzido pelo MMA com informações básicas sobre a instrução normativa. No dia seguinte, verificou-se que o link havia sido desabilitado, sem explicações por parte da gestão.

Comparando-se o primeiro comunicado e sua errata, chama

a atenção o seguinte trecho, que se trata da íntegra do quinto parágrafo da primeira versão do documento:

“Informo que, ainda, não há previsão de data retorno dos servidores deste MMA, uma vez que os estudos para o retorno gradual e seguro ao modo presencial serão adequados à regulamentação publicada pelo Ministério da Economia.”

Na errata enviada pela CGGP, esse parágrafo foi integralmente suprimido. Assim, poucas horas após termos sido informados pelo coordenador-geral daquela unidade (“informo”, na primeira pessoa do singular do presente do indicativo, apesar de não constar efetivamente a autoridade signatária do documento) de que não havia previsão de retorno ao trabalho presencial, recebemos outro comunicado que simplesmente suprimia essa informação. Sem, no entanto, substituí-la por outra previsão para o retorno.

Comparando-se as duas versões do dia 4 com a versão do comunicado enviada no último dia 8 de outubro, foram mantidas tanto a supressão do parágrafo que tratava, na primeira versão, da ausência de data prevista para o retorno, quanto, no segundo comunicado, a ausência de uma data provável. Eis a única diferença entre a terceira e a segunda versões da CGGP: “juntamente com a especificação da situação que se enquadra”. Deduzimos, a partir do contexto, tratar-se da especificação de critérios para permanência no trabalho remoto, nos termos da IN nº 90, como comorbidades e crianças em idade escolar sob guarda. Cabe ressaltar que, em virtude do contexto pandêmico, até então, a maioria dos servidores e servidoras do MMA continuavam em trabalho remoto desde março de 2020. Não houve qualquer iniciativa visando ao acolhimento deles.

Assim, no dia 15 de outubro, o retorno gradual e seguro previsto na instrução normativa do Ministério da Economia foi substituído, na prática, por um retorno açodado e temerário no Ministério do Meio Ambiente. E, presumimos, sem que



tenha havido a desejável adequação “dos estudos para o retorno gradual e seguro ao modo presencial” aos termos da IN, conforme mencionado no parágrafo suprimido nas versões posteriores. A menos que isso tenha acontecido no decurso de tempo entre o envio do primeiro comunicado e de sua errata. Diante, portanto, dos comunicados erráticos e, posteriormente, das informações desencontradas, distintas entre si e muitas vezes mutuamente excludentes, que eram transmitidas a cada ligação telefônica à CGGP, das quais tomaram conhecimento integrantes da Associação dos Servidores do órgão (Assemma), e sem qualquer orientação formal da unidade administrativa a qual compete a gestão de pessoas, muitos gestores de coordenações-gerais ou departamentos definiram o retorno imediato e compulsório dos integrantes de suas equipes elegíveis ao trabalho presencial, nos termos da IN nº 90, na mesma data em que esta entrou em vigor. Descumpriu-se a IN no afã de cumpri-la, expondo agentes públicos precocemente a risco sanitário de contaminação pelo novo coronavírus sem qualquer necessidade, diante da ausência de regulamentação interna, enquanto minuta de portaria ministerial continuou em apreciação na Consultoria Jurídica (Conjur) desde a primeira semana de outubro até o final de novembro de 2021.

Entendemos que essa comunicação errática e disfuncional evidencia um modelo abusivo de gestão, em que o coletivo de servidoras e servidores do MMA são submetidos à gestão por medo e por estresse, responsável direta e indiretamente pelo adoecimento psíquico de diversos colegas. Na qualidade de membro substituto da Comissão de Ética local do órgão, entre outubro de 2017 e outubro de 2018, e de secretário-executivo do colegiado entre outubro de 2018 e julho de 2020, tomamos conhecimento de inúmeras denúncias de assédio moral, sofrido por colegas, assim como das consequências dessas condutas assediosas para a saúde física e mental deles, que devemos manter sob sigilo por princípios deontológicos.

Outra conduta que reputamos assediada como estratégia de gestão, levada a cabo pela CGGP, diz respeito à ausência de promoção de agentes administrativos do órgão da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I, nos termos da Portaria MMA nº 417, de 22 de setembro de 2016, a partir da edição de tal ato normativo. Objetivamente, identificamos que é errática e disfuncional, também nesse caso, a comunicação de questões tão sensíveis à parcela significativa de servidoras e servidores do órgão. Especialmente aqueles diretamente afetados, ocupantes de cargo de Nível Médio, pertencentes ao Plano Nacional de Cargos do MMA e do Ibama (PECMA).

Por meio de pesquisa no Boletim de Serviço (BS), onde são publicados alguns normativos internos, como portarias de progressão e promoção, por exemplo, que é acessível apenas com login na “Biosfera” (plataforma que corresponde à intranet do MMA), mas cujo acesso é restrito para quem é de fora da organização, verificamos a existência de 50 (cinquenta) agentes administrativos aguardando promoção funcional da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I. Considerando-se que, até setembro de 2021, não havia vagas na Classe/Padrão C-I, e que há colegas que aguardam pelo surgimento de vagas desde setembro ou dezembro de 2017, entendemos que, de fato, a promoção desses colegas é obstada por dispositivo da Portaria MMA nº 417, de 2016. Mesmo para aqueles que cumpriram os outros requisitos, entre eles, 60 horas de capacitação nos três anos imediatamente anteriores à data em que surgir vaga.

O dispositivo que condiciona a promoção funcional de servidoras e servidores de Nível Médio do Ministério do Meio Ambiente, integrantes do PECMA, à “existência de vaga na classe imediatamente superior” é a alínea “d”, inciso II, art. 3º da referida portaria ministerial. No MMA, esse dispositivo se aplica, portanto, apenas aos agentes administrativos. Os analistas ambientais, ocupantes de cargo de Nível Superior, pertencem à Carreira de Especialista em Meio Ambiente (CEMA), e não estão

submetidos ao previsto na referida alínea.

Nos artigos 14 e 15 da referida portaria, que integra o capítulo que dispõe sobre o quantitativo de vagas para o PECMA (Capítulo VI), tem-se:

*“Art. 14. Na hipótese de o número de servidores do PECMA que preenchem os requisitos para a promoção ser maior que o quantitativo de vagas disponibilizadas para cada classe, serão aplicadas as regras de desempate, na seguinte ordem:*

*I - maior tempo de efetivo exercício no Ministério do Meio Ambiente;*

*II - maior quantidade de horas de capacitação em cursos autorizados pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração deste Ministério do Meio Ambiente;*

*III - maior tempo na classe;*

*IV - maior tempo como fiscal de contrato designado em portaria específica;*

*V - maior quantidade de designações como fiscal de contrato;*

*VI - maior tempo de participação, na qualidade de membro titular, de comissões, comitês, grupos de trabalho e similares, com designação oficial;*

*Parágrafo único. Persistindo o empate, terá preferência o servidor com maior idade.*

*Art. 15. Na hipótese de não existência de vaga na classe imediatamente superior, para concessão de promoção aos servidores integrantes do PECMA, esses comporão uma lista de espera e serão promovidos somente quando houver o surgimento de vaga, de acordo com as regras de desempate constantes do Art. 14 desta Portaria.*

*Parágrafo único. A concessão da promoção produzirá efeitos financeiros somente a partir do primeiro dia subsequente à data em que o servidor completou os requisitos exigidos, elencados no inciso II, Art. 3º, desta Portaria.”*

No dia 7 de junho de 2021, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do MMA encaminhou carta a cada integrante do PECMA que aguardava surgimento de vaga para ser promovido da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I, alguns desde setembro ou dezembro de 2018, na qual se lia:

*“3. Esta Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - CGGP identificou a possibilidade da promoção, prevista para ocorrer a partir de agosto de 2021, dos Agentes Administrativos ocupantes da Classe/Padrão C-IV para a Classe/Padrão S-I. Caso tais promoções se concretizem, vislumbra-se a possibilidade de retomada das promoções dos servidores ocupantes da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I, observando-se os requisitos definidos no inciso II do art. 3º da Portaria MMA nº 417, de 2016.”*

(...)

*8. Cumpre salientar que a promoção de servidores da Classe "B" para Classe "C" será de acordo com o número de vagas abertas, decorrente da promoção de servidores para a Classe "S", sendo assim, **não serão contemplados** com a ascensão funcional, todos aqueles servidores que estão atualmente na Classe/Padrão B-IV, uma vez que deverão ser observados os requisitos dispostos no inciso II do art.3º da Portaria MMA nº 417, de 2016.”*

Em e-mails trocados com a CGGP a partir do recebimento da referida carta, e até 28 de outubro, Dia do Servidor Público, com a intenção de obtermos informações sobre a existência de vagas na Classe/Padrão C-I, fizemos diversos questionamentos, inclusive sobre a gestão das informações concernentes à progressão funcional de agentes administrativos, pautada essencialmente pelo silêncio desde a edição da Portaria MMA nº 417, de 2016. À exceção da carta encaminhada em junho de 2021, sucedida pela ausência de qualquer esclarecimento por parte da CGGP desde então, seja sobre o surgimento das vagas, seu quantitativo ou

alguma previsão para a devida promoção funcional.

Inclusive, apresentamos, em um dos e-mails, relação nominal dos 50 agentes administrativos que identificamos, a partir do Boletim de Serviço, com a respectiva data da última progressão funcional, da Classe-Padrão B-III para a Classe/Padrão B-IV. E, em nosso último e-mail à Chefe da Divisão de Desenvolvimento na Carreira (DIDEC), com cópia para o Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas, manifestamos o que se segue:

*“Agora, aproveito para questionar, na qualidade de agente administrativo, por entender que a Portaria MMA nº 417, de 2016, obstaculiza objetivamente a promoção de servidoras e servidores do PECMA, ao invés de disciplinar a progressão e a promoção deles a partir de critérios pautados na razoabilidade e na proporcionalidade, deixando, em tese, de bem servir ao interesse público: como tal ato normativo se tornou, na prática, um óbice à promoção de agentes administrativos da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I, ele serve aos interesses de quem?”*

Até a conclusão da redação deste capítulo, não havíamos recebido qualquer manifestação de autoridade do Ministério em resposta ao referido questionamento.

É notável que a Portaria MMA nº 417, de 2016, jamais tenha sido questionada judicialmente, mesmo tendo obstado, na prática, a promoção funcional de agentes administrativos da Classe/Padrão B-IV para a Classe /Padrão C-I, resultando em um total de 53 (cinquenta e três) agentes administrativos que aguardam “a existência de vaga na classe imediatamente superior” (art. 3, II, “d”), conforme informado, em 27 de outubro, pela Chefe da DIDEC, em atenção a nosso e-mail. É igualmente notável que essa questão, que reputamos tão sensível à parte do coletivo de servidoras e servidores do órgão, seja tratada pela atual gestão com essa conduta que identificamos como desidiosa, leniente e assediada.

Por essa razão, sem perder de vista a máxima preconizada pela chamada Navalha de Hanlon, (“nunca atribua à malícia o que pode ser adequadamente explicado pela burrice”), entendemos que o assédio institucional como estratégia de gestão no Ministério do Meio Ambiente é factual, verossímil e merece ser apurado pelas instâncias competentes. Inclusive, se essas condutas comissivas e omissivas por parte da Alta Administração e seus subordinados diretos e indiretos podem ser tipificadas como improbidade administrativa. Além de desvio ético.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao delimitarmos o presente objeto, imaginávamos tratar-se de uma oportunidade singular de realizar um estudo necessário, diante da já sabida realidade fática de diversas condutas assediosas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Sabemos que, como resultado dessa conduta assediosa como estratégia de gestão e por seu caráter persecutório dirigido a servidoras e servidores, Ricardo Salles acabou denunciado pela Associação Nacional da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (CEMA) e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama (PECMA), por *assédio moral coletivo*, ao Ministério Público do Trabalho (MPT) e ao Ministério Público Federal (MPF) em agosto de 2021. Portanto, após sua saída do Ministério, ocasião em que foram apresentados os dados do “Assediômetro”,<sup>6</sup> relatando 64 casos de assédio moral nos órgãos ambientais federais a partir de janeiro de 2019.

Além dos impactos sobre a saúde física e mental de servidoras e servidores da carreira ambiental federal, advindos do assédio institucional, entendemos que o desmonte da regulamentação

---

6 O “Assediômetro” é um site que registra situações de assédio institucional identificadas no setor público no Brasil, iniciativa da Associação dos Servidores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Afipea), disponível em <https://mailchi.mp/b7c61397515f/assedimetro>.

ambiental, carro-chefe da agenda ambiental da atual gestão (2019-2022), é outra conduta assediadora, e que atinge direitos coletivos e difusos, nos termos do caput do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB):

*“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 5º, caput).*

A edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, no centésimo dia do governo Bolsonaro, visando à extinção de colegiados na Administração Pública Federal, trata-se de clara ofensiva à participação social, à transparência pública, ao controle social e à cidadania plena. Inclusive, integram essa ofensiva orquestrada pelo Governo Federal, com a edição do referido decreto, o esvaziamento e o “aparelhamento” de instâncias colegiadas, quando não puderem ser extintas.

Reputamos igualmente assediadora, por parte da atual gestão do MMA, sua opção por uma burocracia centralizadora e concentradora de poder, ao rivalizar com instâncias colegiadas, de natureza representativa e mais diversa, em que as deliberações são coletivas. Ou extingue, ou domina: esse é o “*modus operandi*” da atual gestão (2019-2022).

Entendemos que, com o assédio institucional como instrumento de gestão no Ministério do Meio Ambiente no período, evidenciase o caráter disruptivo do atual “governo de militares”, em que se questiona o equilíbrio entre os poderes constituídos da República até provocar o esgarçamento da democracia.

A constatação de que, no Ministério do Meio Ambiente, o assédio institucional como estratégia de gestão se encontra profundamente internalizado entre os membros da Alta Administração e seus subordinados imediatos, materializando-se cotidianamente, também pode ser objeto de análises mais

aprofundadas em momento vindouro, contemplando outros órgãos ambientais federais ou da Administração Pública Federal sob Jair Bolsonaro.

Por outro lado, neste modelo abusivo de gestão, em que o coletivo de servidoras e servidores do Ministério do Meio Ambiente é submetido a situações de medo e estresse, responsável direta e indiretamente pelo adoecimento psíquico de diversos colegas, é notável que a Portaria MMA nº 417, de 2016, nunca tenha sido atacada na Justiça, mesmo diante de uma comunicação errática e disfuncional por parte da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP), que trata questão tão sensível de forma desidiosa, leniente e assediada.

É notável, inclusive, à luz da reflexão sobre cidadania e distribuição de justiça no Brasil, que os 53 (cinquenta e três) servidores e servidoras que, na prática, tiveram sua promoção funcional da Classe/Padrão B-IV para a Classe/Padrão C-I obstada pela Portaria MMA nº 417, de 2016, a partir de setembro ou dezembro de 2018, sejam agentes administrativos, ou seja, servidores de Nível Médio. Será que há relação direta entre a ausência de questionamento a tal normativo e a natureza do cargo dos agentes públicos prejudicados por ele?

## REFERÊNCIAS

ANIBAL JUNIOR, Vanderlei; FONSECA, Sergio Roxo da. **Natureza penal da sanção por improbidade administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1287, 9 jan. 2007. <http://jus.com.br/revista/texto/9372>. Acessado em 27 de outubro de 2021.

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela lei de improbidade**. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2005.

AMARAL, Ana Carolina. **Comandante da Polícia Ambiental de SP deve**



**assumir ICMBio de Salles.** Blog Ambiência. Jornal Folha de São Paulo. 17 de abril de 2020. <https://ambiencia.blogfolha.uol.com.br/2019/04/17/comandante-da-policia-ambiental-de-sp-deve-assumir-icmbio-de-salles/>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

ARAÚJO, Adriane Reis de. “Assédio moral organizacional”. In: Revista TST, Brasília, vol. 73, nº 2, abr/jun 2007. [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/2307/010\\_araujo.pdf](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/2307/010_araujo.pdf). Acessado em 25 de outubro de 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** São Paulo, Malheiros, 2019, 1179 p.

CALVO, Adriana. **Assédio moral institucional.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Pedro Paulo Teixeira Manus e Suely Gitelman (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/352/edicao-1/assedio-moral-institucional>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

CALVO, Adriana. **O direito fundamental à saúde mental no ambiente de trabalho: o combate ao assédio moral institucional: visão dos tribunais trabalhistas.** São Paulo: LTr, 2014. <http://www.ltr.com.br/loja/folheie/5005.pdf>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

CARVALHO, Daniel de. **Eu sou a Constituição, diz Bolsonaro ao defender democracia e liberdade um dia após ato pró-golpe militar.** Jornal Folha de São Paulo. 20 de abril de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/democracia-e-liberdade-acima-de-tudo-diz-bolsonaro-apos-participar-de-ato-pro-golpe.shtml>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 10ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARMO, Samanta do. **Servidores denunciam Ricardo Salles à Comissão de Ética Pública e ao MPF.** Site Congresso em Foco. 14 de junho de 2019. <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/servidores-denunciam-ricardo-salles-a-comissao-de-etica-publica-e-ao-mpf/>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

**Constituição da República Federativa do Brasil.** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 28 de outubro de 2021.

**Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Publicado em 11 de abril de 2019, no Diário Oficial da União (DOU), Edição 70-A, Seção I - Edição Extra, Página 5. [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/71137350/doi-e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/71137350/doi-e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335). Acessado em 3 de novembro de 2021.

**Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019.** Publicado em 29 de maio de 2019, no Diário Oficial da União (DOU), Edição 102, Seção I, Página 1. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9806-de-28-de-maio-de-2019-141407444>. Acessado em 3 de novembro de 2021.

**Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019.** Publicado em 31 de maio de 2019, no Diário Oficial da União (DOU), Edição 104, Seção I, Página 1. <https://portal.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9812-de-30-de-maio-de-2019-148955739>. Acessado em 3 de novembro de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, MOTTA, Fabrício, FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição de 1988**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, 224 p.

GEDIEL, José Antônio Peres et al (orgs.). **Estado, poder e assédio: relações de trabalho na administração pública**. Curitiba: Kairós Edições, 2015.  
DODGE, Raquel Elias Ferreira. **Petição inicial na ADPF nº 623**. <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5774620>. Acessado em 31 de outubro de 2021.

GOSDAL, Thereza Cristina; SOBOLL, Lis Andrea (orgs.). **Assédio moral interpessoal e organizacional: um enfoque interdisciplinar**. São Paulo: LTr, 2009. Disponível em <https://docplayer.com.br/3475766-Assedio-moral-interpessoal-e-organizacional.html>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

GUEDES, Márcia Novaes. **Assédio moral e *straining***. Revista LTr, 74-02/165, v. 74, n. 2, fev. 2010. <https://juslaboris.tst.jus.br/>

[handle/20.500.12178/165676](#). Acessado em 25 de outubro de 2021.

GUEDES, Márcia Novaes. **Terror Psicológico no Trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

**Instrução Normativa nº 90**, de 28 de setembro de 2021. de 28 de maio de 2019. Publicado em 1º de outubro de 2021, no Diário Oficial da União (DOU), Edição 187, Seção 1, Página 63. <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp/sedgg/me-n-90-de-28-de-setembro-de-2021-349566093>. Acessado em 3 de novembro de 2021.

MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Juspodivm, 44ª edição, 2020, 824 p.

MOREIRA, Beatriz Marcella Della Mura. **Assédio moral no ambiente de trabalho**. Revista Âmbito Jurídico nº 161.

MOTTA, Raquel Dias da Silveira. **Agentes públicos: classificação**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/3/edicao-1/agentes-publicos:-classificacao>. Acessado em 28 de outubro de 2021.

NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Assédio moral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Tácia Borges de. **O assédio moral no serviço público enquanto ato de improbidade administrativa**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157521/001010556.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

ORTIZ, Delis. **Temer intermediou contato telefônico entre Bolsonaro e**

Alexandre de Moraes. Portal G1. 9 de setembro de 2021. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/09/temer-intermediou-contato-telefonico-entre-bolsonaro-e-alexandre-de-moraes.ghtml>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIRANO, Mariza G. S. “Desterrados e exilados: antropologia no Brasil e na Índia;”. In: *Estilos de antropologia*. Roberto Cardoso de Oliveira e Guilherme Raul Ruben (orgs.). Campinas: Editora da Unicamp, 1995, 213 p. Portaria MMA nº 417, de 22 de setembro de 2016. Publicado em 23 de setembro de 2016, no Diário Oficial da União (DOU), Edição 184, Seção 1, Página 57. [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/24199194/doi-2016-09-23-portaria-no-417-de-22-de-setembro-de-2016-24199101](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/24199194/doi-2016-09-23-portaria-no-417-de-22-de-setembro-de-2016-24199101)

SCHATZMAM, et al (2009). In: GOSDAL, Thereza Cristina; SOBOLL, Lis Andrea (orgs.). *Assédio moral interpessoal e organizacional: um enfoque interdisciplinar*. São Paulo: LTr, 2009. Disponível em <https://docplayer.com.br/3475766-Assedio-moral-interpessoal-e-organizacional.html>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

SOARES, Fernanda de Carvalho e DUARTE, Bento Herculano. “O assédio moral no ordenamento jurídico brasileiro”. In: *Revista Fórum Trabalhista - RFT*, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, pp. 21-47, mar./abr. 2014. <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/06/O-assedio-moral-no-ordenamento-juridico-brasileiro.pdf>. Acessado em 25 de outubro de 2021.

TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. *Improbidade administrativa no exercício das funções do Ministério Público*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2004.  
TURNER, V. *O processo ritual: estrutura e antiestrutura*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1974.





# CONCLUSÃO

---

Frederico A. Barbosa da Silva;  
José Celso Cardoso Jr.

## PERPLEXIDADES

O conjunto de textos alinhados nesse livro resultam de múltiplas perplexidades. É certo que a política democrática é lugar de controvérsias e embates, especialmente se aceitos os limites da civilidade e dos procedimentos institucionais lícitos, constitucionais e eticamente desejáveis. Desde algumas décadas as instituições se esforçam na implementação de políticas públicas inspiradas na Constituição, expressas no seu preâmbulo e demais artigos. Não nos custa enfatizá-lo: Preâmbulo:

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”.*

As perplexidades, entretanto, se multiplicaram desde o início do governo Bolsonaro em 2019. Já eram conhecidas as preferências políticas do líder de governo que, no caso brasileiro, é, também, o líder de Estado. Os elogios aos regimes de 1964, à ditadura e suas práticas, as críticas aos direitos humanos e às agendas minoritárias, a exemplo daquelas relacionadas às

questões indígenas, de gênero e as pautas LGBTQI+, eram de conhecimento público, assim como suas concepções punitivistas e as ideias relacionadas ao papel das forças policiais na área de segurança. Não havia dúvidas a respeito das linhas ideológicas e programáticas que se constituiriam nas chaves da ação rotineira nessas áreas.

Dois aspectos, todavia, se sobressaíram imediatamente: i) a incapacidade do sistema político em conter os arroubos retóricos, acomodando conflitos produzidos recorrentemente, em especial pela insinuação da presença de adversários político-ideológicos no âmbito da administração; e ii) as propostas defendidas conscientemente de enfraquecimento da administração pública e das políticas institucionalizadas.

Ocorre que parte importante da tradição política liberal brasileira ou do presidencialismo de coalizão é, no topo, conciliadora, e depende do funcionamento rotineiro da administração para manutenção do seu capital político. Por isso, o estilo de governo e as propostas liberais-fundamentalistas – ou liberais-autoritárias – pareciam contraditar essas premissas ao colocarem em curto-circuito os modos tradicionais de operação do sistema político, tanto quanto o funcionamento rotineiro da administração pública. Aquele estilo parecia afirmar a concepção de que líderes de governo ou Estado se submetem às regras democráticas apenas no momento do voto. Retórica incontinente, afastamento da política tradicional, intenções de redirecionamento da administração e liberalismo autoritário e fundamentalista, na verdade, configuram um *método de governo*, estratégica e ideologicamente coesos.

Desta maneira, o conceito de *assédio institucional* teve como objetivo compreender e resistir. A indagação pelos instrumentos legais que condicionariam as ações de governo ao pacto constitucional movimentou a reflexão.

## A CONSTITUIÇÃO COMO RESISTÊNCIA

A Constituição é o principal dos múltiplos pontos de referência na organização das instituições. A Constituição como conjunto



normativo complexo é constituída por princípios, regras e normas de política pública e estabiliza escolhas, define procedimentos para a alteração das escolhas, define direitos, vincula os atores a certos parâmetros de comportamento e interpretação das referências jurídicas configuradoras da ação pública. Enfim, a Constituição define as regras, agora em sentido amplo, pelas quais as instituições se orientam e pelas quais o jogo político é jogado.

Dito de outra forma, as instituições políticas (executivo e legislativo), jurídicas (judiciária) e econômicas delimitam as orientações globais para a atuação das instituições setoriais de políticas públicas e configuram os espaços de ação. Liberdade de expressão, liberdade de consciência, liberdade de associação e direitos políticos configuram os direitos de liberdade. Os direitos sociais, por sua vez, expressam proteções e garantias de condições materiais e capacitações que tornam a vida digna. Os direitos de solidariedade ou transindividuais referem-se aos direitos de toda a coletividade e às gerações vindouras, portanto, às condições de existência atual e futura. Relacionam-se ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, autodeterminação dos povos etc. Os direitos fundamentais são configurados, definidos e positivados pela Constituição e em leis discutidas por procedimentos democráticos.

Dessa maneira, as instituições administrativas, seus objetivos e capacidades gravitam em torno de normas de diferentes tipos, dando-lhes estabilidade e mobilizando capacidades técnicas e políticas em jogos ou ações específicas para a resolução de problemas e para o alcance de objetivos socialmente determinados.

Há procedimentos para mudar as regras, mas também é essencial lembrar que as condutas transgressivas sofrem desincentivos e até penalizações. É possível imaginar que alguns agentes públicos se sintam à vontade para tensionar as regras institucionais, transgredindo, intimidando, coagindo e, quando possível, criando contextos de desestabilização, seja através de tentativas de minar capacidades, minimizar o acesso a recursos ou capturar posições administrativas. Esses comportamentos deveriam, em tese, ser inibidos, embora ainda nos faltem

tipificações sociológicas e jurídicas a respeito do que seja assédio institucional, termo que nomeia o comportamento aqui descrito.

Algumas observações gerais ainda são necessárias para assinalar as linhas de força que inspiraram o conjunto de artigos publicados neste livro. Esse conjunto se movimenta na compreensão do modo de operação, do estilo do governo Bolsonaro e das suas relações com a administração pública. Há método e efetividade política no *modus operandi* governamental desta coalizão ora no poder.

Três movimentos caracterizam esse modo de governo e se alternam em intensidade e direção para modificar o comportamento institucional e, especificamente, das instituições de Estado: i) deslegitimação dos princípios, valores normativos e objetivos da administração pública republicana e democrática; ii) rearranjo institucional através da ocupação de cargos da administração por indivíduos reticentes aos seus objetivos institucionalizados; iii) uso de instrumentos formais e informais de assédio moral com a finalidade de desmobilização de capacidades técnico-político dos profissionais de cada área de política pública.

Esse conjunto expressa o que se chamou de assédio institucional como modo de governo, tendo como consequência a *desconstrução* da atuação da administração pública, a *desmobilização* das instituições e, por fim, e não menos importante a *deslegitimação* das diferentes políticas construídas sob a égide da CF-1988.

## MULTIPLICANDO BARRICADAS

Chegou o momento de ligar os pontos. O assédio institucional como modo ou método de governo associa a retórica do inimigo com os três D's (*desconstrução*, *desmobilização* e *deslegitimação*). O conceito de assédio institucional tem conteúdo crítico ou negativo, afinal implica revelar o curto-circuito causado no funcionamento normal das instituições. Paradoxalmente, o conceito reconhece a potência e a efetividade do método posto em ação. O uso da retórica do inimigo, deve-se reconhecer como positividade estratégica na competição eleitoral, mobilização coletiva e

persuasão de parte da opinião pública, embora também implique na impossibilidade de que a política seja instituída como o espaço de debate entre discursos relativamente incomensuráveis, posto que defendidos por atores possuidores de diferentes perspectivas a respeito de como se resolvem os problemas públicos. Nesse sentido, o assédio institucional implica em ofensiva sobre direitos fundamentais, inclusive contra as liberdades de expressão, contra direitos sociais e contra os serviços e servidores públicos.

Não há oscilações significativas, como se viu, no conjunto dos textos, na percepção sobre o modo de operação governamental, o que implicou, inclusive, na interpretação e definição de uma linha retórica que dá um sentido de conjunto às práticas. A retórica do inimigo dá coesão lógica e ideológica à atuação política e o assédio institucional tipifica seu *modus operandi*. Se a conjuntura exigiu realinhamentos e levaram à coalização e à busca de apoios no Congresso Nacional, limitando e civilizano, por assim dizer, o estilo governamental, os pilares da agenda ideológica se mantiveram intactos.

Em realidade, e em contraste com as práticas de assédio institucional descritas no livro, o discurso político democrático tem como característica o exato oposto, tanto em relação às práticas do assédio institucional quanto à retórica do inimigo. Naquele caso, a mobilização de argumentos em torno de fatos e problemas construídos coletivamente, embora antagônicos, seriam refutáveis ou objeto de progressivo aperfeiçoamento mútuo. Tanto assédio institucional quanto a retórica do inimigo excluem essa possibilidade.

Seguimos no argumento uma lógica que vale a pena ser explicitada. O espaço valorativo das políticas públicas mobiliza divergências e antagonismos entre os agentes quanto às formas de resolução de problemas. As discordâncias, por sua vez, se resolvem, ou são acomodadas, a partir de regras e procedimentos políticos e administrativos. E as instituições, pode-se afirmar, dão estabilidade e reduzem as incertezas nos embates e conflitos cotidianos. E, não apenas isso.

As instituições orientam as ações sobre como agir diante de problemas públicos. Como agir para administrar o sistema de saúde, com sua complexa rede de atenção primária, unidades

de média e alta complexidades, hospitais, políticas de vacinação, pesquisas, desenvolvimento e incorporação tecnológica etc.? O que fazer na implementação das políticas educacionais, para fazer funcionar o sistema educacional com seus múltiplos níveis e modalidades de educação, com sua extensa e descentralizada rede de escolas, professores e recursos financeiros? Como administrar as instituições de proteção social, como a previdência, com seus complexos cálculos atuariais, critérios de elegibilidade e necessidades gerenciais para lidar com milhões de beneficiários? A mesma pergunta vale para a atuação na preservação ambiental, com sua rede de florestas, animais, regime de águas e riscos provenientes das mudanças climáticas ou para as políticas culturais, inovação tecnológica, assistência social, questões étnico-raciais etc.

Portanto, as instituições definem, contextualizam e limitam opções, constituindo-se num quadro de regras complexas que definem e rotinizam modos de operacionalizar a resolução de problemas. Da mesma forma, as instituições abrangem toda tentativa de resolução de problemas públicos, delimitando ou precisando o sentido dos direitos, ou seja, estabelecendo molduras na forma de regras jurídicas para o exercício dos direitos de liberdade, direitos sociais e transindividuais.

A efetividade da democracia e da atuação das suas instituições depende de um adequado funcionamento da deliberação a respeito de problemas públicos. Essa deve ser ajustada aos argumentos com pretensão de verdade e facticidade no contexto do reconhecimento de direitos legítimos, juridicidade e legalidade.

Portanto, o Estado pode ser visto como um conjunto de instituições formalmente integradas por normas de diferentes tipos. Direitos políticos, sociais, transindividuais, direitos humanos e fundamentais são constitutivos do Estado democráticos de direito. O Estado como burocracia estável e profissionalizada, como estrutura administrativa múltipla e dinâmica e como espaço político participativo, autônomo e resolutivo de problemas públicos, é instrumento de implementação, proteção e promoção de direitos.

Se a política se resolve como capacidade de influenciar o

comportamento de indivíduos, grupos e da própria administração, a gramática da desconstrução, desmobilização e deslegitimação são contraditórias com relação à política democrática. Daí o avanço do autoritarismo e do desmonte do Estado e das suas institucionalidades, como sugerido no subtítulo do livro.

A retórica do inimigo justifica a distorção das informações, a censura e a percepção da administração pública como campo a ser tomado ou neutralizado. Mas na democracia há sempre a possibilidade de agir diferente, mantendo adversários e aliados em um jogo de progressivo aprendizado mútuo e não de silenciamento, isolamento e cancelamento da capacidade de agir e debater dos atores e instituições. Portanto, combater o assédio institucional e fazê-lo retroceder como princípio e método de governo é, ao mesmo tempo, condição necessária para barrar a destruição da CF-1988 e para retomar as virtudes e potencialidades da democracia como valor público e, esta sim, método salutar de governo.



# NOTAS BIOGRÁFICAS

---

## **Adriane Sanctis de Brito**

Professora no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – IRI-USP. Pesquisadora do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

## **Aila Cosme**

Advogada, integrante do escritório Fonseca de Melo & Britto Advogados.

## **Anna Carolina Venturini**

Pós-doutoranda vinculada ao Programa Internacional e Interdisciplinar de Pós-Doutorado (IPP) - CEBRAP. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial Afro-CEBRAP e do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

## **Bruna Angotti**

Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM-SP). Advogada do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos - CADHu. Pesquisadora do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

## **Bruna Santos**

Advogada da Rede Liberdade. Graduada pela Universidade Federal da Bahia, onde fundou a Clínica de Direitos Humanos. Foi representante da universidade em duas competições internacionais, bolsista pela Ford Motor Company no programa de estágio do The Washington Center, e estagiária no International Centre for Missing and Exploited Children. Pesquisadora do grupo de estudos “Direito, Globalização e Cidadania”.

## **Bruna Eduarda Rocha**

Estagiária jurídica da Rede Liberdade. Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP. Membro do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto e do Jornal Ócios de Ofício. Desenvolve iniciação científica na área de Direito Penal, com enfoque em doenças psíquicas, tendo como base a análise empírica da aplicação das

## Medidas de Segurança.

### **Carla Borges**

Formada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo. Trabalhou no Escritório da UNESCO em Genebra, no Ministério da Educação e na Secretaria Geral da Presidência da República. Criou e conduziu a Coordenação de Direito à Memória e à Verdade da Prefeitura de São Paulo de 2013 a 2016. É pesquisadora e colaboradora do Instituto Vladimir Herzog e presta consultorias em direitos humanos. Tem atuado também como terapeuta ayurvédica e faz atendimentos em autocuidado e saúde integral.

### **Carla Costa Teixeira**

Professora titular do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, no qual é coordenadora do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP). É líder no CNPq do Grupo de Pesquisa Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder e bolsista produtividade. Atua principalmente nos seguintes temas: etnografia das instituições e da vida política, e políticas públicas com ênfase em participação social como forma de governo.

### **Cesar Rodolfo Sasso Lignelli**

Advogado especialista em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP). Sociólogo formado pelo FESPSP. Advogado do SINTRAJUD, SINDSEF-SP e Sindicato dos Metroviários de SP.

### **Cláudio Pereira de Souza Neto**

Doutor em Direito Público pela UERJ, professor da Universidade Federal Fluminense, advogado. Autor do livro *Democracia em Crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2020.

### **Conrado Hübner Mendes**

Professor na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FD-USP. Embaixador-Científico da Fundação Alexander von Humboldt. Pesquisador do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

### **Danyelle Reis Carvalho**

Mestranda em Filosofia e Teoria Geral do Direito na Universidade de São



Paulo – FD-USP. Pesquisadora do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

### **Deborah Duprat**

Subprocuradora Geral da República aposentada, advogada e membro do Observatório Pesquisa, Ciência e Liberdade da SBPC

### **Deisy de Freitas Lima Ventura**

Professora titular da Faculdade de Saúde Pública da USP onde coordena o doutorado Saúde Global e Sustentabilidade e é vice-diretora do IRI/USP. Juntamente com Rossana Reis e Fernando Aith, coordenam o projeto "mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil", no Cepedisa.

### **Denise Dourado Dora**

Advogada e defensora de direitos humanos. Atualmente é Diretora Regional da Artigo 19, organização internacional que defende a liberdade de expressão e informação. Possui Mestrado em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, Inglaterra, e em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro. Foi coordenadora de direitos humanos da Fundação Ford no Brasil, e Ouvidora Externa da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, e participa do conselho do Instituto Ibirapitanga, Conectas Direitos Humanos e NAMATI – Legal Empowerment.

### **Elaine Gomes**

Advogada da Rede Liberdade. Mestranda do Programa de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na linha Direitos Humanos, Sociedade e Arte. Especialização em Relações Internacionais pela Pontifícia Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-graduanda em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Foi Residente Jurídica da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPE-RJ). É pesquisadora integrante do projeto Plataforma Feminista Antirracista (UFRJ) e colaboradora do Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia (EMERJ).

### **Felipe Freitas**

Assessor de Programas da Rede Liberdade. Pesquisador na área de política e direito com mestrado e doutorado em Direito, Estado e Constituição pela

Universidade de Brasília (UNB). Foi coordenador do Plano Nacional de Prevenção a Violência contra Juventude Negra e Secretário Executivo do Conselho Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR). É professor do programa de Pós Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), professor colaborador do Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e diretor da Plataforma Justa.

**Fernando Cesar Mendes Barbosa**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Biotecnologia, Direito e Sociedade (BIOTEC, PPGD/UFPR). E-mail: fernandocesarmb@gmail.com

**Fernando Luís Coelho Antunes**

Doutor em Direito pela UNB, advogado.

**Fernando Mussa Abujamra Aith**

Professor titular da Faculdade de Saúde Pública da USP e diretor do Centro de Pesquisas de Direito Sanitário (Cepedisa/USP). Juntamente com Dayse Ventura e Rossana Reis, coordenam o projeto "mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil", no Cepedisa.

**Fernando Romani Sales**

Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo – FD-USP. Pesquisador do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

**Francisco Miguel**

Doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília. Bolsista FAPESP de Pós-doutorado na Universidade Estadual de Campinas. Vencedor do Colin Murray Award for Postdoctoral Research in Southern Africa. Está interessado nos seguintes temas: política, história, gênero e movimentos sociais em contextos africanos lusófonos.

**Frederico A. Barbosa da Silva**

Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e membro do Conselho Deliberativo da Afipea-Sindical no biênio 2021/2023.

**Gabriela Lotta**

Doutora em ciência política pela USP. Professora de administração pública da FGV.

**Guilherme Varela**

Pesquisador, advogado, gestor cultural e músico. Doutor em Direito pela USP. Diretor do Instituto Cultura e Democracia. Consultor do Movimento Brasileiro Integrado pela Liberdade de Expressão Artística (MOBILE). Foi secretário de Políticas Culturais do Ministério da Cultura (2015-16) e assessor técnico e chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (2013-15). Autor do livro "Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil" (Azougue, 2014). Atua em cultura e políticas culturais desde 2006.

**Iana Alves de Lima**

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professora de Administração Pública na FGV EAESP.

**Isabella de Souza Teixeira**

Estagiária de Programas da Rede Liberdade. Graduanda em direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). Desenvolve Iniciação Científica na área da Criminologia. Foi integrante bolsista do Programa de Educação Tutorial – PET da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP, realizando projetos e pesquisas relacionadas com direitos humanos e membra do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular – NAJURP.

**João Pedote**

Mestrando em Administração Pública e Governo na FGV/SP

**José Antônio Peres Gediel**

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (FD/UFPR). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR (PPGD/UFPR). Coordenador do Núcleo de Pesquisa Biotecnologia, Direito e Sociedade (BIOTEC, PPGD/UFPR). E-mail: [jagediel@gmail.com](mailto:jagediel@gmail.com)

**José Celso Cardoso Jr.**

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.

**João Marcos Fonseca de Melo**

Advogado, integrante do escritório Fonseca de Melo & Britto Advogados.

**Julia Palmeira**

Advogada da Rede Liberdade. Doutoranda em Jurisdição e Direitos Humanos na Universidade Católica de Pernambuco, mestra em Criminologia pela Universidade Católica de Louvain (Bélgica). Especialista em Direito das Famílias e Sucessões e graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. É pesquisadora nas temáticas de Justiça Restaurativa, violências de gênero e encarceramento feminino. Integrante do Grupo de Estudos Restaura – USP e do Grupo Asa Branca Criminologia – UNICAP. Tem experiência em direitos das mulheres, direito penal e constitucional. Atuação consultiva e contenciosa como voluntária de organizações da sociedade civil e projetos de atendimento a mulheres em situação de violência. Tem formação em Mediação Judicial e Justiça Restaurativa.

**Juliana Britto**

Advogada, integrante do escritório Fonseca de Melo & Britto Advogados.

**Juliana Vieira dos Santos**

Coordenadora Jurídica da Rede Liberdade. Especialista em litígio estratégico, mestre pela Harvard Law School e doutora em direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. É conselheira da Associação de Advogados de São Paulo – AASP e do LAUT – Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo. Integra o apoio jurídico da Comissão Arns e o Conselho Consultivo de Direito dos Povos Indígenas do departamento jurídico da APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil). Sócia de Rubens Naves, Santos Jr. Advogados.

**Lawrence Estivalet de Mello**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD/UFBA). Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA (PPGD/UFBA). Doutor e Mestre em Direito pelo PPGD/UFPR.

Bacharel em Direito (UFPEL) e em Filosofia (UFPR). Pesquisador do Grupo Transformações do Trabalho, Democracia e Proteção Social (TTDPS, FD/UFBA) e do Grupo Trabalho, Trabalhadores e Reprodução Social (TTRS, CRH/UFBA).

**Luciana Silva Reis**

Professora da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Pesquisadora associada do Núcleo de Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP e no Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

**Marcelo Mourão Motta Grossi**

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Estudante de graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

**Maria Fernanda Silva Assis**

Graduanda em direito pela Universidade Federal de Lavras - UFLA. Pesquisadora do Programa de Formação do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

**Mariana Costa Silveira**

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e mestre em Ciência Política pela USP.

**Michelle Fernandez**

Graduada em ciência política pela UnB. Doutora em ciência política pela Universidade de Salamanca. Pesquisadora no IPOL/UnB.

**Michelle Moraes de Sá e Silva**

Professora e Co-Diretora do Centro de Estudos Brasileiros na Universidade de Oklahoma, EUA. É PhDe Mestre em Educação Comparada e Internacional pela Columbia University. Possui também mestrado em Estudos sobre o Desenvolvimento pelo International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam, e graduação em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Sua agenda de pesquisa inclui Políticas Públicas, Educação, Direitos Humanos e Cooperação Internacional.

**Monique Florencio de Aguiar**

Graduada em ciências sociais (2006), mestre (2009) e doutora (2014) em

antropologia pela UFF. Possui pós-doutorado pela UFRJ e pela Unesp. Integra o Laboratório de Cultura, Etnicidade e Desenvolvimento (Laced – MN/UFRJ) e realiza pesquisas em Antropologia do Estado e da Política.

**Natalia Pires de Vasconcelos**

Professora do Insper. Pesquisadora do Solomon Center for Health Law and Policy da Yale Law School e do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo – LAUT.

**Olívia Landi Corrales Guaranha**

Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV.

**Paulo Roberto de Almeida**

Paulo Roberto de Almeida, doutor em Ciências Sociais, é diplomata de carreira, professor universitário e diretor de publicações do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal; autor de diversas obras de história diplomática, de política externa do Brasil e de relações internacionais

**Ráisa Ortiz Cetra**

Desde 2013 atua na sociedade civil especializada em direitos humanos e atualmente é coordenadora do Programa de Espaço Cívico da organização internacional ARTIGO 19 Brasil e América do Sul e doutoranda em Saúde Global pela Faculdade de Saúde Pública da USP. cursou mestrado em Direitos Humanos pela Universidad Nacional de Lanús (UNLa - Argentina), pós-graduação em em Migração e Asilo pela mesma universidade, e é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

**Regiane de Moura Macedo**

Mestre e especialista em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do DHCTEM (Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo), da Universidade de São Paulo (USP). Advogada do SINDSEF-SP e Sindicato dos Metroviários de SP.

**Rodrigo Augusto Lima de Medeiros**

Professor Titular do Centro Universitário de Brasília (CEUB). Bacharel, Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB).

**Rossana Rocha Reis**

Professora do Instituto de Relações Internacionais da USP. Juntamente

com Dayse Ventura e Fernando Aith, coordenam o projeto "mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil", no Cepedisa.

**Tatiana Lemos Sandim**

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas-SP. Pesquisadora em políticas sociais na Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan).

**Victória Evellyn C. M. Sousa**

Economista pela UnB e assistente de pesquisa da Afipea-Sindical





# afi pea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea



Este livro nasceu de inquietações, angústias e medos. Neste sentido, ele pode ser visto, ao mesmo tempo, como registro teórico e empírico acerca do assédio institucional, aqui entendido como técnica ou método deste governo para levar a cabo, cotidianamente, os seus intentos político-ideológicos, mas também como comprovação fática dos seus malfeitos e crimes contra a administração pública federal, servidores públicos e contra a população em geral. Trata-se, portanto, de um livro-denúncia, que torna público e notório os processos concretos – e algumas de suas mais graves consequências e implicações – por meio dos quais o governo Bolsonaro – e o bolsonarismo que o engendra – precisam ser barrados. Barrados nas urnas, nas ruas, nas casas e nas organizações, sob o risco de, em conseguindo fazer avançar seus métodos fascistas e objetivos de destruição, colocar em perigo a tênue unidade social e territorial brasileira, bem como em modo irreversível as chances de enfrentamento coerente e eficaz das mazelas que deixarão pelo caminho.



República.org



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE ECONOMISTAS PELA  
DEMOCRACIA



LAUT

MOBILE / Movimento Brasileiro Integrado pela Unidade de Expressão Artística

