

Assédio Institucional, Crime de Responsabilidade e Defesa da Democracia: caracterização e implicações para o setor público brasileiro.

José Celso Cardoso Jr.¹
Frederico A. Barbosa da Silva²

1. Introdução

Data de 10 de abril de 1950 a Lei n. 1.079 que define os **crimes de responsabilidade** e regula o respectivo processo de julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado. Esses crimes, *“ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.”*

No seu Art. 4º estão definidos como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, especialmente contra: i) a existência da União; ii) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; iii) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; iv) a segurança interna do país; v) **a probidade na administração**; vi) a lei orçamentária; vii) a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; viii) o cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

Para fins deste capítulo, é necessário especificar os crimes contra a probidade na administração pública, contidos no Cap. V, Art. 9º da referida Lei, a saber: i) omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo; ii) não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior; iii) *não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição*; iv) expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição; v) infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais; vi) *usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim*; vi) *proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo*.

Sem querer aqui praticar nenhum tipo de exegese do texto da Lei, é possível perceber, facilmente, que no mínimo os itens iii, vi e vii acima listados possuem grande aderência a fatos e falas, no período de 2019 a 2022, associados e classificados como práticas de **assédio institucional** contra servidores, organizações e políticas públicas federais no Brasil (cf. CARDOSO JR. ET ALLI, 2022).

Assim sendo, este capítulo procura, para além dessa breve introdução geral (seção 1), definir e caracterizar o fenômeno do assédio institucional no setor público brasileiro (seção 2), bem como apontar para algumas implicações públicas decorrentes

¹ José Celso Cardoso Jr. é Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Entre 2019 e 2022 foi Presidente da Afipea-Sindical.

² Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

dessa prática, sempre que aplicada como método sistemático ou recorrente de governo (seção 3), concluindo com considerações que, primeiro, confirmam a tese de que tais crimes podem ou devem ser configurados como crimes de responsabilidade nos termos da Lei n. 1.079/1950 e, segundo, que a própria Lei poderia ou deveria ser acrescida de ao menos um item a mais em seu Cap. V, Art. 9º, de modo a abarcar também a prática do assédio institucional contra as organizações e políticas públicas que emanam da ou se amparam na Constituição Federal vigente no Brasil (seção 4).

2. O Assédio Institucional no Setor Público Federal Brasileiro.

Este texto trata do fenômeno do assédio institucional no setor público brasileiro, mormente em âmbito federal, tanto como categoria sociológica e jurídica nova, quanto como processo histórico concreto por meio do qual princípios, valores e fundamentos reais da democracia e do republicanismo estiveram em dissolução no Brasil desde o golpe de Estado aplicado contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016, mas sobretudo durante o período de 2019 e 2022.

Para entender a essência e implicações públicas desse fenômeno perturbador da realidade política e institucional brasileira em anos recentes é necessário situá-lo num contexto mais largo, no qual as transformações institucionais se caracterizaram por serem, ao mesmo tempo: i) *abrangentes*, no sentido de que envolveram e afetaram 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 foram se processando em ritmo tal que setores oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguiam acompanhar o sentido mais radical ou perverso das mudanças em curso.

Adicionalmente, havia três movimentos discursivos por meio dos quais o assédio institucional se operacionalizava na prática: i) um *liberalismo econômico radical*, que preconizava a desconstrução das instituições públicas e acusava a ineficiência e o corporativismo da administração em nome do discurso da austeridade fiscal; ii) a *desconstrução deliberada das institucionalidades e das organizações públicas* por embaralhamento, fragmentação e ressignificação de competências institucionais, bem como a administração das instituições por atores que lhes eram oponentes ou que mantinham valores e discursos antagônicos a elas; e iii) a gramática da política como *guerra híbrida contra o inimigo*, a qual se caracterizava 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) destruída.

Todas essas características se explicam pelo *modus operandi* de governo que constrange instituições republicanas e democráticas. É somente em função disso que se pode entender a ousadia e o sucesso relativo do projeto liberal-autoritário em tentar implementar, sem maiores resistências ou desavenças, uma agenda disruptiva, entendida em dupla chave de análise.

Em primeiro lugar, a agenda liberal-autoritária é disruptiva em relação à trajetória histórica de construção do Estado-social e das instituições brasileiras que se alinham com os preceitos da Constituição de 1988. Nesta não cabem projetos de 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 liberal-autoritária é também disruptiva em relação ao futuro da democracia, ao rebaixar expectativas de participação social e de proteção das condições institucionais que são responsáveis por garantirem alguma redistribuição de renda, riqueza, poder e a própria qualidade de vida das comunidades.

Desta maneira, intimamente relacionado com os processos de reversão e inversão do Estado republicano e democrático de direito no país, o assédio institucional no setor público brasileiro surge como esse fenômeno novo e perturbador no cenário recente. Em outras palavras, para ser justo, é preciso dizer que ele já existia dentro do setor público, mas a novidade é que o assédio institucional ganhou *escala, método e funcionalidade* inusitadas com o advento desta agenda liberal-autoritária.

Ele, então, passou a possuir uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, tratava-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. E dentro de cada poder e nível federativo ou organizacional, entre chefias e subordinados, caracterizando, neste caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.

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

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

Por sua vez, o *assédio institucional de natureza organizacional* caracteriza-se por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores. Esta prática implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações contra determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.

Isto posto, para além das definições acima, o fenômeno também foi empiricamente documentado por organizações da sociedade civil, que criaram ferramentas específicas para monitorar, sob ângulos complementares, a proliferação de casos de assédio institucional, intimidação, censura e fomento à violência, revelando o quadro de deterioração da democracia no Brasil.

O **Assediômetro** foi um dos mecanismos que, entre 2019 e 2022, buscou caracterizar e quantificar o problema. Criado pela Associação dos Servidores do Ipea e Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (Afipea-Sindical), esta ferramenta computou cerca de 1.500 notícias de assédio institucional, sendo que meio ambiente, cultura, educação e ciência e tecnologia foram as áreas com mais queixas e denúncias dentre os servidores públicos.³

Outro instrumento para o monitoramento de ataques à transparência e aos direitos civis e políticos garantidos na Constituição brasileira e em diversas convenções e tratados internacionais é o **GPS do Espaço Cívico**, produzido pelo Instituto Igarapé, e que em apenas um ano de existência contabilizou em 2021 mais de 800 casos de intimidação e assédio em todo país.⁴ *Fake news* e campanhas de desinformação também tiveram representação expressiva, com cerca de 100 ameaças. Outros ataques observados foram abuso de poder e violação de direitos civis e políticos, com muitos casos reportados principalmente contra grupos mais vulneráveis, dentre os quais povos indígenas, a comunidade LGBTQIA+, a população negra e mulheres.

Nesta mesma linha há também a **Agenda de Emergência**, desenvolvida pelo Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT), que busca identificar eventos de intimidação, censura e fomento à violência cometidos pelo Estado brasileiro, tanto aqueles com grande repercussão como outros que passaram despercebidos em nosso cotidiano, mas que indicavam riscos à liberdade e à democracia no contexto político.⁵

Tudo somado, o fato desses instrumentos terem aparecido de forma simultânea e independentes umas das outras, mas colocando holofotes sobre o mesmo tipo de problema, é indício de que o assédio institucional havia deixado de ser algo

³ A Afipea-Sindical considerou necessário um destaque especial ao tema, carregando em seu site (<http://afipeasindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/>) um conjunto – representativo, mas não exaustivo – de casos de assédio institucional, visando organizar tais 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.

⁴ Ver em <https://igarape.org.br/temas/espaco-civico/gps-do-espaco-civico/>. O avanço de governos populistas e autoritários em diversos países nos últimos anos acentuou o número de ameaças ao espaço cívico – essa camada entre o Estado, os negócios e a família, na qual os cidadãos se organizam, debatem e agem. Ao longo de 2021 e 2022, o Instituto Igarapé mapeou as principais estratégias de fechamento do espaço cívico, bem como as respostas institucionais e ações de resistência apresentadas por grupos da sociedade civil para conter os retrocessos, por meio do acompanhamento diário de veículos de imprensa. Os achados foram publicados em análises trimestrais, totalizando 8 boletins GPS do Espaço Cívico, disponíveis em seu site.

⁵ Ver em <https://laut.org.br/agenda-de-emergencia/>. Esta é uma ferramenta desenvolvida pelo LAUT para catalogar atos e comportamentos de autoridades estatais que podem trazer risco à liberdade e à democracia no Brasil. Nas fichas de cada evento há informações sobre o contexto do ato, com fontes de referência, as ligações do ato com outros eventos catalogados, além de algumas indicações de leitura sobre os temas envolvidos.

esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar algo patológico, uma prática cotidiana e intencional para desconstruir o Estado nacional.

Alguns exemplos de assédio organizacional foram eloquentes, sobretudo contra Universidades e Institutos Federais, Anvisa, Ancine, BNDES, CNPq, Capes, Finep, FIOCRUZ, FUNAI, IBGE, Ibama, IcmBIO, INPE, INEP, IPEA e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), tais como: Fiscalização Agropecuária, Tributária e das Relações de Trabalho; Arrecadação, Finanças e Controle; Gestão Pública; Comércio Exterior; Segurança Pública; Diplomacia; Advocacia Pública; Defensoria Pública; Regulação; Política Monetária; Inteligência de Estado; Pesquisa Aplicada, Planejamento e Orçamento Federal; Magistratura e o Ministério Público.

Em praticamente todas as organizações e carreiras públicas citadas acima, situações variadas de assédio institucional se fizeram presentes, conformando um cenário, ao mesmo tempo, de avanço do autoritarismo e de desconstrução do Estado nacional, as quais podem ser exemplificadas pelo quadro 1, produzido pelo LAUT.

Quadro 1: Manifestações Autoritárias de Assédio Institucional no Setor Público.

Manifestação Autoritária	Descrição
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
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. Ver em <https://laut.org.br/agenda-de-emergencia/>.

Ademais, enquadram-se também nessa nova categoria sociológica e jurídica, as reiteradas, infelizes e preconceituosas declarações realizadas por ex Presidente da República e Ministros de Estado. Como exemplo, destaquem-se as ilações

acerca dos supostos “parasitismo” e “esquerdismo” inerentes aos servidores públicos, que são funcionários sob comando do Estado, mas a serviço da sociedade brasileira, incluindo os próprios detratores. Esses ataques repetiram-se de forma sistemática ao longo de todo o mandato presidencial no período de 2019 a 2022, e visavam, claramente, criar um clima de animosidade da população e dos financiadores e avalistas deste governo contra os servidores, suas organizações e políticas públicas, de modo a facilitar a imposição, obviamente não negociada, de um conjunto de reformas, notadamente a reforma administrativa sugerida pela PEC 32/2020, de caráter reducionista, persecutória e criminalizadora da própria ação estatal, como já alertado anteriormente (cf. CARDOSO JR., 2022).

Pouca gente notou, mas há uma correlação imensa entre a proposta de reforma trabalhista para o setor público brasileiro, embutida na PEC 32/2020 e propagandeada como inovação na gestão de recursos humanos, e o fenômeno do assédio institucional. Por esta razão, se aprovada, essa reforma administrativa iria constitucionalizar o *assédio institucional como método de governo*.

Dentre outras aberrações jurídicas, a PEC 32/2020 previa o fim do RJU para novos ingressantes, com o que, na prática, todos os atuais servidores passariam a pertencer a cargos e carreiras em extinção. Desta feita, a estabilidade estaria preservada apenas àqueles novos funcionários que ingressassem nos chamados cargos típicos de Estado, os quais tampouco estavam bem definidos na PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado. Com o fim da estabilidade funcional dos servidores, exacerbar-se-iam problemas notórios de assédio moral, sexual e institucional contra funcionários(as) e organizações, riscos de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente, além de aumento da incerteza da população e dos empresários com relação à qualidade, tempestividade e cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado.

Esta situação foi apreendida em dois dos capítulos do livro organizado por CARDOSO JR. ET ALLI, 2022. No capítulo escrito por Carla Borges e Michelle Moraes de Sá e Silva, *Clima Autoritário em Plena Democracia: percepções da burocracia federal*, a pesquisa 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.

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. Neste processo, as consequências identificadas são inúmeras e profundas: desmonte de políticas públicas; frustração e desmotivação; busca de refúgio e de invisibilidade; e adoecimento – cf. quadro 2.

Quadro 2: Clima de Medo e Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro.

Ao se analisarem os elementos constitutivos do	Neste processo, as consequências identificadas
--	--

clima de medo que paira sobre a administração federal, identificaram-se os seguintes elementos:	são inúmeras e profundas:
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	<ul style="list-style-type: none"> i. Desmonte de políticas públicas; ii. Frustração e desmotivação; iii. Busca de refúgio e de invisibilidade; iv. Adoecimento.

Fonte: Carla Borges e Michelle Morais de Sá e Silva, apud Cardoso Jr. et alli (2022).

Por sua vez, no capítulo escrito por Gabriela Spanghero Lotta, Iana Alves de Lima, João Paschoal Pedote, Mariana Costa Silveira, Michelle Fernandez, Olívia Landi Corrales Guaranha, *Burocracia na Mira do Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia*, 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.

As consequências dessas investidas foram 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 – cf. quadro 3.

Quadro 3: Resumo dos Mecanismos de Opressão em função da Natureza e Escala da prática do Assédio Institucional no Setor Público Federal Brasileiro.

Mecanismos/ Escala	Individual	Coletiva
Formal	<ul style="list-style-type: none"> . Processos Administrativos Disciplinares (PAD) . Exonerações/afastamentos repentinos e injustificados . Impedimento de nomeações . Impedimento ou incentivo a licenças, transferências ou outras medidas relacionadas à gestão de pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> . Proibição de registro de processos e acesso a sistemas de informação (ex SEI) . Estabelecimento de instâncias revisoras adicionais . Redução orçamentária ou impedimento na execução de recursos . Rearranjo de equipes
Informal	<ul style="list-style-type: none"> . Perfilamento e intimidação de servidores com posicionamento político desalinhado ao governo . Exclusão de reuniões de trabalho . Supressão de informações . Proibição da participação em eventos externos . Modificar informalmente as atribuições . Dificultar ou proibir a comunicação com 	<ul style="list-style-type: none"> . Pronunciamentos oficiais atacando os servidores . Sobrecarga de trabalho . Frequência da rotatividade das chefias que paralisa/dificulta as atividades . Desrespeito à memória institucional . Atuação em desconformidade com normativas . Reorganização do espaço físico

	pares ou atores externos . Constrangimentos, ofensas e humilhações . Ameaças de PAD ou exoneração . Ataque à reputação	. Acentuação da violência de gênero
--	---	-------------------------------------

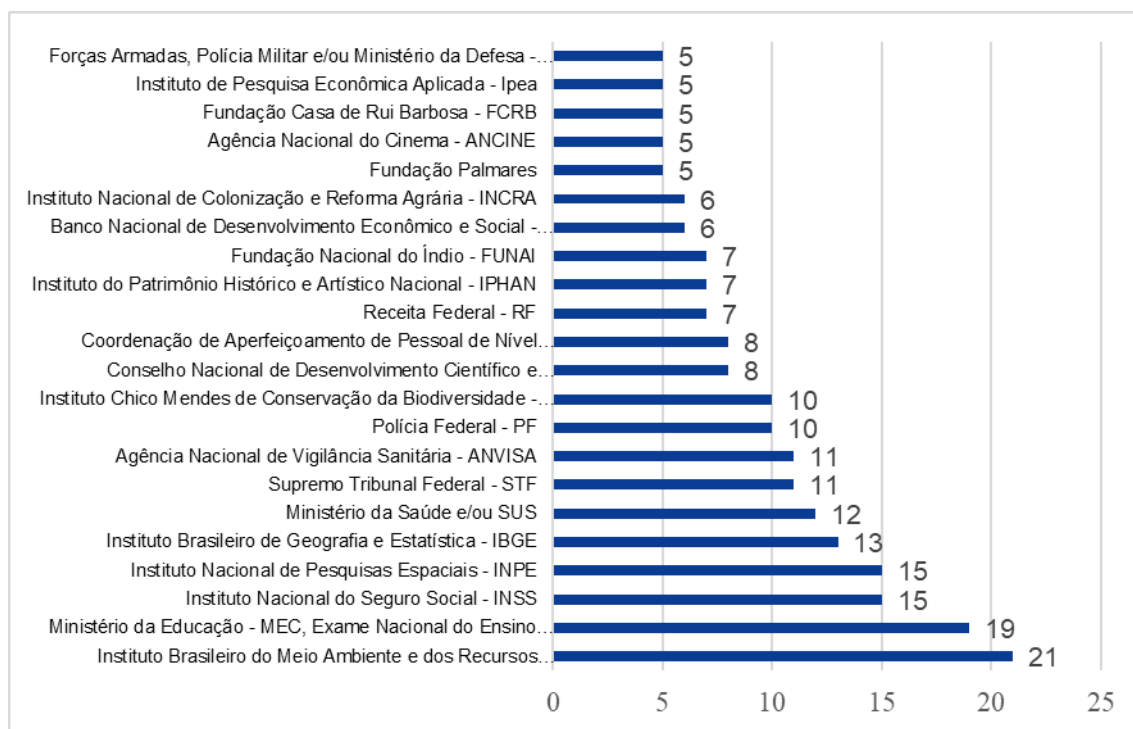
Fonte: Gabriela Spanghero Lotta, Iana Alves de Lima, João Paschoal Pedote, Mariana Costa Silveira, Michelle Fernandez, Olívia Landi Corrales Guaranha, apud Cardoso Jr. et alli (2022).

3. Implicações do Assédio Institucional como Método de Governo.

Como descrito e definido acima, o assédio institucional pode ocorrer como um recurso integrante, sistemático e regular revelado pelas práticas cotidianas de uma dada gestão direcionadas à desconstrução do Estado. É neste sentido que ele pode ser considerado um *método de governo*, cuja escala ampliada de situações – vide gráficos 1 e 2 abaixo – demonstra que o fenômeno não pode ser analisado como esporádico ou acidental, mas como 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.⁶

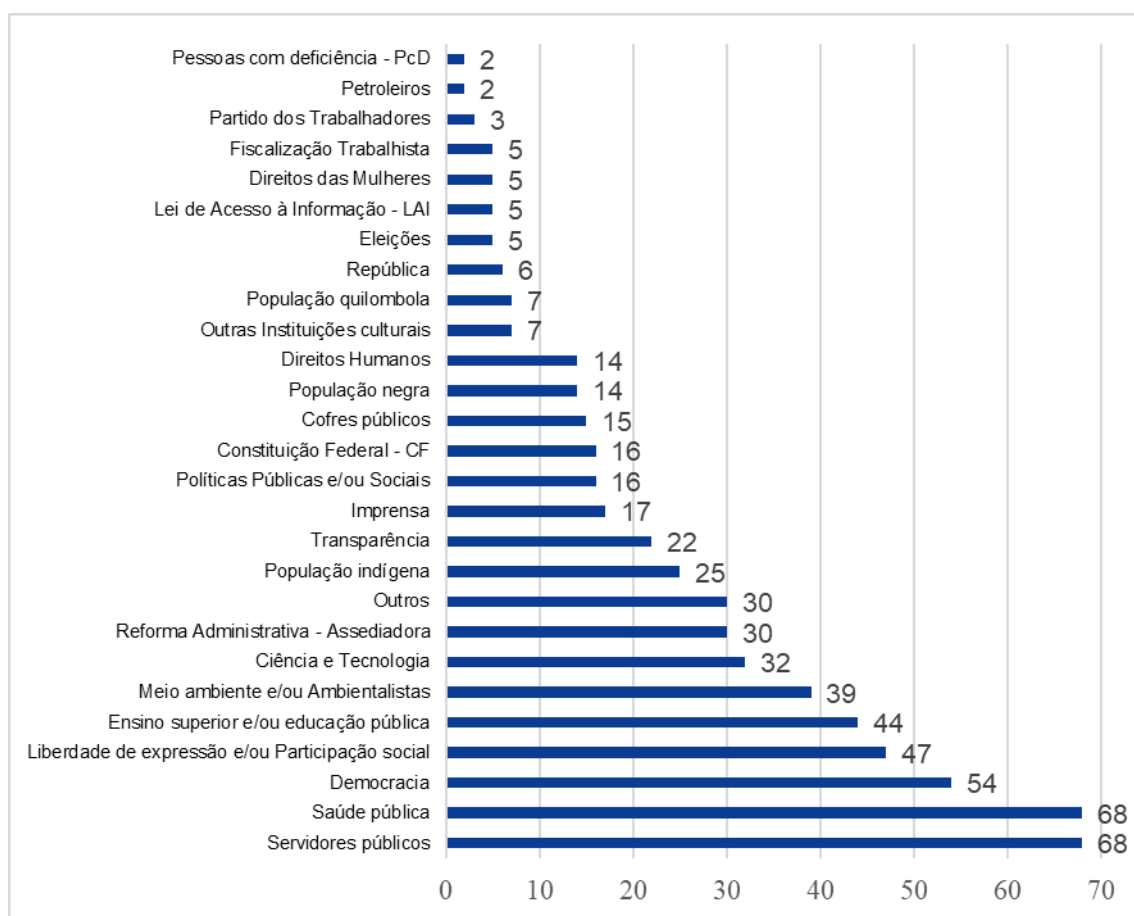
Órgãos Singulares Assediados



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração Assediômetro, Afipea-Sindical.

⁶ 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.

Gráfico 2: Casos Recorrentes de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro.⁷ República e Democracia.



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração Assediômetro, Afipea-Sindical.

Os dados acima mostram que o assédio institucional 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. Nesse caso, estaremos diante do assédio institucional como método de ação política, tal qual exemplificado no quadro 4.

⁷ Idem nota anterior.

Quadro 4: Assédio Institucional como Ação Política.

	Liberalismo (mercado acima de tudo)	Embaralhamento (desorganização institucional)	Guerra cultural (assédio em sentido estrito)
IBAMA ICMBIO	Meio ambiente como recurso redutível a valores de mercado; Orientação para o desenvolvimento sustentável valorado economicamente.	Desconstrução da estrutura de fiscalização e regulação de atividades. Desconstrução do sistema de proteção. Iniciativas de reformas infralégais 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.
FUNDO AMAZÔNIA	-	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.
INSS	Exigências de produtividade sem a observância da legislação e das boas práticas gerenciais.	Depreciação da administração por falta de reposição de pessoal, falhas de gestão e nos serviços digitais. Substituição de funcionários experientes sem uso de critérios técnicos.	-
SUS	Orientação desequilibrada pró operadoras de planos de saúde e redes privadas no setor. Redução dos recursos como consequência do teto de gastos.	Desmobilização de recursos humanos com expertise na administração do SUS. Distribuição de cargos entre atores sem experiência com a lógica do SUS.	Disseminação da ideia de que saúde pública não funciona. Minimização da pandemia, com sobrecarga do sistema de saúde. Descumprimento de regras da OMS e pressão para uso indiscriminado de medicamentos sem eficácia comprovada.

IBGE	Corte no orçamento para a realização do Censo 2020.	Delegação de responsabilidades que não constam de sua missão institucional.	Divulgação de informações falsas atribuídas à instituição. Descrédibilização de pesquisas e indicadores da instituição.
FIOCRUZ	-	Interferência na direção. Pressão para apoio e divulgação do tratamento de Covid-19 com uso de cloroquina e hidroxicloroquina sem comprovação científica.	Divulgação de informações falsas sobre a instituição. Violação da liberdade de expressão e da divulgação de resultados de pesquisa. Ataques a pesquisadores da instituição.
INCRA	Flexibilização da legislação sobre terras públicas, facilitando a legalização de terras invadidas.	Fragilização da estrutura fiscalizatória. Defasagem em relação à sua missão institucional, estrutura operacional, número de servidores e orçamento.	Violação da liberdade de expressão e direito de servidores de participação em debates públicos.
BNDES	-	Ausência de definições claras sobre os papéis do banco em estratégias de desenvolvimento, que são as funções da instituição.	Uso de auditoria com finalidades políticas. Ataque sistemático à credibilidade da estatal.
CNPQ CAPES	Manifestação somente em favor da pesquisa que tem interesse de “mercado”.	Centralização de decisões. Esvaziamento da importância das duas agências na atuação no fomento à ciência. 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.
INPE	-	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.
INEP	-	Inestabilidade institucional decorrente do comportamento aleatório e desinformado com relação a procedimentos	Ataques sistemáticos às rotinas e procedimentos que garantem a credibilidade da atuação da instituição.

		e políticas consolidadas por parte dos dirigentes.	
FINEP	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.	
SETOR CULTURAL	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. Ressignificação 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.
ANCINE	Paralisação 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.
FUNAI	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.
SERPRO DATAPREV	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: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração Assediômetro, Afipea-Sindical.

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

Todavia, algo profundamente diferente acontece quando os métodos de crítica são desleais, visando o conflito e a desorganização. É quando o assédio institucional deliberado é realizado com intenções políticas. Não se trata mais de suscitar o enfretamento de questões colocadas por uma história comum, no sentido de que ela segue orientações institucionais acumulativas, originadas no pacto constitucional, especialmente desde a 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, há limites fortes para a desconstrução de valores republicanos e democráticos substantivos, como a inclusão equitativa, a proteção ambiental e o desenvolvimento social.

Desta maneira, 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. 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 foram as proposições de políticas públicas do governo ocorrido entre 2019 a 2022, pois as políticas estruturantes, que têm impacto nas regras e no funcionamento do conjunto das instituições, portanto aquelas que seriam consideradas fulcrais, não foram fundamentadas. 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. É bem verdade que esse conjunto de proposições, aparentemente incoerente, deve ser levado a sério. Mas na medida que uma gestão avança, é possível reconstruir o sentido geral das suas ações, a partir dos seguintes argumentos: i) *mercadorização* de bens e serviços públicos, ii) *minimização* do papel dos direitos sociais, iii) *flexibilização* de direitos trabalhistas, iv) *desconstrução* de proteções ambientais, v) *ataques* à agenda positiva da equidade na proteção aos direitos de gênero, étnico-raciais e povos tradicionais etc., como tônica dos discursos e dos atos de poder.

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

Nossa hipótese, então 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 poder.

Como exemplo, o governo Bolsonaro caracterizou-se pela *desmaterialização da política* em seu sentido mais substantivo. Atuou fundamentalmente em uma frente de diversionismo político, que chamamos de guerra cultural. Sua disposição em relação às políticas públicas passava pela desmaterialização dos problemas setoriais, revelando dificuldades imensas – inclusive retóricas – de reconhecimento de lógicas políticas setoriais específicas que não podiam ser agrupadas em linguagem da economia formalista mais reducionista. A ideia generalizante de mercado dava a tônica, não existindo problemas quando não podiam ser agrupados em classificações econômicas gerais, isto é, abordagens apenas economicistas. A desmaterialização implicava 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. Tudo, sem solução.

O assédio institucional cumpriu ali um papel decisivo, ao ser capaz de capturar e delimitar os termos do debate, legitimando e deslegitimando atores, impedindo sua ação coletiva ordenada. O esforço para separar projeto político e econômico das práticas de violência simbólica que o favorecem foi quase sempre imenso e infrutífero. E assim, o assédio como estratégia política e método de governo, ganhava potência e eficácia.

4. Considerações e Recomendações Finais

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

Neste sentido, o assédio institucional decorre das dificuldades de negociar – legitimamente – ideias, valores, projetos sociais e institucionais, comportamentos e linhas de ação, desdobrando-se em processos de desconhecimento, não reconhecimento e destruição da legitimidade do adversário político. Talvez, o problema central dos pontos de vista republicano e democrático, seja exatamente a destruição das possibilidades de construção de sujeitos, atores sociais e da normalidade ou segurança relativa ao funcionamento das instituições que têm estruturas e objetivos delimitados, jurídica e politicamente.

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

Portanto, para reverter tal quadro de desconstrução, há uma questão de extrema relevância a ser trazida à baila: é a ideia de que garantir direitos, promover a proteção institucional do Estado e a proteção e inclusão social de sua população, são objetivos não apenas plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional civilizatório. 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 passara a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região; portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Em suma, inclusão e proteção são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar os caminhos da republicanização e da democratização do Estado 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.

Em suma, o assédio institucional no setor público brasileiro, tal como definido e caracterizado neste texto e contexto, é o conceito, o mote e a expressão por nós utilizada

para caracterizar esse processo virulento e insidioso 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 iii) ao fim e ao cabo, da desconstrução do Estado nacional, suas organizações, institucionalidades, políticas e servidores públicos.

É neste sentido que as informações aqui trazidas confirmam a tese de que tais crimes podem ou devem ser configurados como *crimes de responsabilidade* nos termos da Lei n. 1.079/1950 e, indo além, de que a própria Lei poderia ou deveria ser acrescida de ao menos um item a mais em seu Cap. V, Art. 9º, de modo a abarcar também a prática do *assédio institucional* contra as organizações e políticas públicas que emanam da ou se amparam na Constituição Federal vigente no Brasil.

Desta maneira, sem que se afronte o raio tecnicamente normal e politicamente legítimo de discricionariedade necessário ao processo de governar de qualquer mandato presidencial eleito de forma democrática por eleições limpas e seguras, o legislador e a própria população e servidores públicos teriam garantias jurídicas e institucionais mais claras e poderosas para barrar ataques e criminalizar políticos e dirigentes que venham a atentar contra o Estado de Direito e a Ordem Constitucional em curso.

Referências Bibliográficas

BORGES, C.; SÁ E SILVA, M. M. *Clima Autoritário em Plena Democracia: percepções da burocracia federal*. In: CARDOSO JR., J. C.; BARBOSA DA SILVA, F.; AGUIAR, M. F.; SANDIM, T. L. (orgs). **Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: Afipea-Sindical, 2022.

CARDOSO JR., J. C.; BARBOSA DA SILVA, F.; AGUIAR, M. F.; SANDIM, T. L. (orgs). **Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: Afipea-Sindical, 2022.

LOTTA, G. S.; LIMA, I. A.; PEDOTE, J. P.; SILVEIRA, M. C.; FERNANDEZ, M.; GUARANHA, O. L. *Burocracia na Mira do Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia*. In: CARDOSO JR., J. C.; BARBOSA DA SILVA, F.; AGUIAR, M. F.; SANDIM, T. L. (orgs). **Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: Afipea-Sindical, 2022.