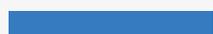


ASSÉDIO INSTITUCIONAL

O QUE É? COMO ENFRENTAR?



ASCT

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS SERVIDORES DO MCTI

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea | Associação dos
Funcionários do Ipea

APRESENTAÇÃO



Em tempos de crise política, econômica, social e institucional potencializam-se no serviço público as situações de instabilidade e de atuações autoritárias, impactando as relações de trabalho. Somado a isso, a ocupação de cargos por pessoas sem experiência prévia na gestão de políticas de C&T tem sido prática recorrente, o que compromete a atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), sua organização interna, sua agenda histórica, suas capacidades para formulação e implementação de políticas de C&T e, portanto, os serviços que presta ao país.

Neste cenário, as mudanças injustificadas na condução das políticas públicas e a postura de confronto de dirigentes com as normas das instituições por eles geridas acarretam considerável prejuízo social. O constrangimento à liberdade de expressão com a conseqüente instauração de um clima organizacional autoritário, desrespeitoso e

pautado pelo medo, é algo comum nos órgãos governamentais atualmente.

No caso do MCTI, tais situações têm se tornado corriqueiras podendo ser entendidas como parte de uma estratégia de desmonte do órgão e têm sido identificadas como assédio institucional, tema novo para a administração pública pós-redemocratização.

Diante deste recente fenômeno, a Associação Nacional dos Servidores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (ASCT) e a Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea) perceberam a importância de produzir um material sobre o tema a fim de divulgar o assunto e promover o debate sobre o assédio institucional. Portanto, a elaboração desta cartilha é um convite aos agentes e servidoras/es públicas/os a conhecer mais sobre o tema, identificando situações que porventura ocorram em seus ambientes de trabalho e ponderando sobre o que pode ser feito diante de tais circunstâncias.

POR QUE TEMOS QUE FALAR DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL?

O assédio institucional dentro da administração pública deve ser compreendido e combatido em razão dos efeitos negativos que provoca na sociedade brasileira. Ele não é percebido ou sentido diretamente pela população, pois esta desconhece as práticas de gerenciamento de políticas públicas pelos servidores de carreira, quiçá, quão menos, o que estes servidores enfrentam para defender os interesses da própria sociedade frente a práticas autoritárias ou ante a gestores inexperientes.

O assédio institucional tem uma razão de ser: o desmonte do Estado e a retirada dos direitos de parte da sociedade brasileira.

Entretanto, essa correlação não é percebida, pois não é relação causal direta.

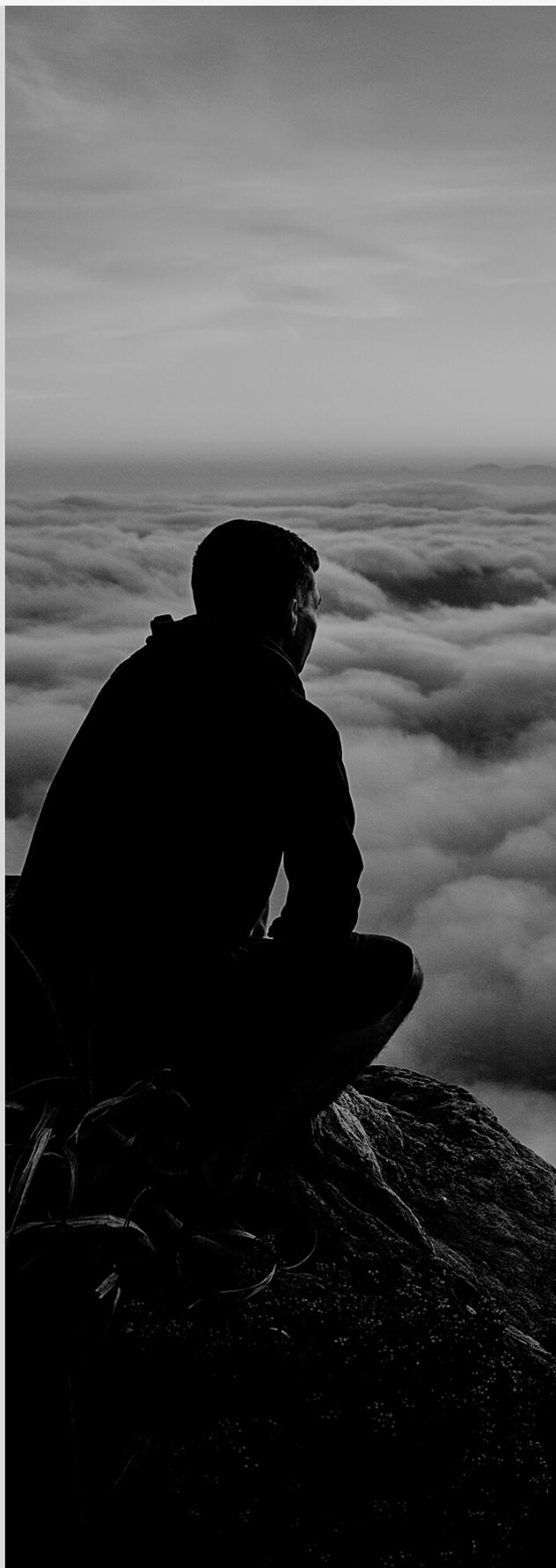
Servidores alvos de assédio adoecem, o que aumenta o absenteísmo. O assédio é traduzido em um clima organizacional baseado em vigilância, no qual punições sem justificativas e promessas veladas de punição produzem forte constrangimento a atuação técnica. Conseqüentemente, o nível de qualidade da prestação do serviço público cai, dando margem às críticas políticas para a sua substituição pela iniciativa privada, sem, entretanto, abordar de fato as causas dos problemas.



Nosso desafio é fazer o assunto chegar à sociedade brasileira como tema sensível a ser debate e superado. Também, é necessário que o tema chegue aos colegas servidores.

Embora exemplos conhecidos e vivenciados por funcionários públicos têm sido evidenciados frequentemente pela mídia, além de chegarem a associações e sindicatos, há necessidade de maior sensibilização com relação aos efeitos que o assédio tem provocado a nível institucional.

Agentes e funcionárias/os públicas/os podem auxiliar no combate ao assédio institucional estando atentos/as ao seu meio de trabalho, percebendo e identificando os casos, registrando-os no site **ASSEDIÔMETRO**, e também buscar suas respectivas associações e sindicatos, que são os espaços coletivos de fortalecimento e defesa do serviço público, para buscar soluções aos casos.





O QUE É ASSÉDIO INSTITUCIONAL?

Os processos de crise da democracia e da norma institucional vigente, desde a Constituição Federal de 1988, servem como pano de fundo para as práticas de assédio institucional, portanto, convém falar sobre eles, antes mesmo de conceituar o fenômeno. Segundo Cardoso Jr. (2019, p.8), a transformação institucional recente no Brasil se caracteriza por ser, ao mesmo tempo:

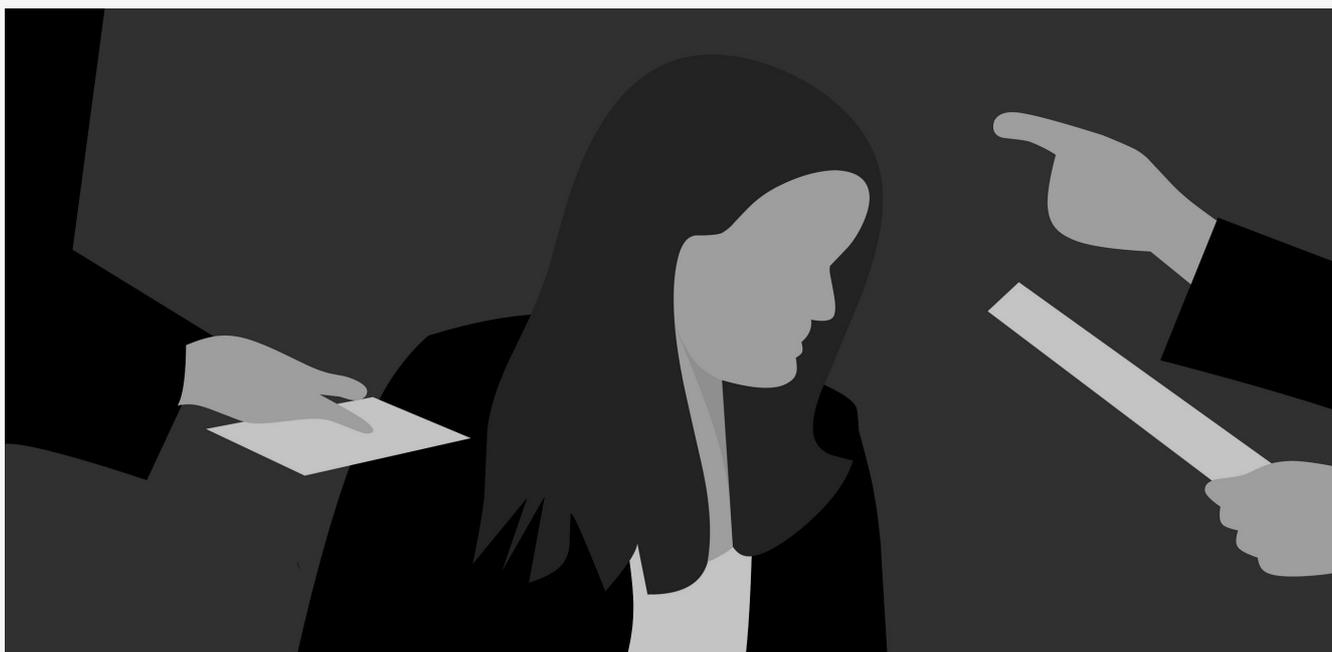
“ABRANGENTE (NO SENTIDO DE QUE ENVOLVE E AFETA PRATICAMENTE TODAS AS GRANDES E PRINCIPAIS ÁREAS DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL), PROFUNDA (NO SENTIDO DE QUE PROMOVE MODIFICAÇÕES PARADIGMÁTICAS, E NÃO APENAS PARAMÉTRICAS, NOS MODOS DE FUNCIONAR DAS RESPECTIVAS ÁREAS) E VELOZ (NO SENTIDO DE QUE VÊM SE PROCESSANDO EM RITMO TAL QUE SETORES OPOSICIONISTAS E MESMO ANALISTAS ESPECIALIZADOS MAL CONSEGUEM ACOMPANHAR O SENTIDO MAIS GERAL DAS MUDANÇAS EM CURSO)”.

Dessa forma, há grandes discontinuidades – verdadeiras mudanças disruptivas – nas ações de governo em relação ao que o precedia, por vezes com mudanças que contrariam normativas prévias (Silva e Cardoso Jr., 2020).

Complementando este cenário, a significativa presença de chefias sem qualificação técnica para o exercício do cargo – seja por serem de áreas alheias às que devem gerir, seja pela falta de formação para o exercício das funções – reduz de sobremaneira a presença dos especialistas em cargos estratégicos, o que aprofunda e desestabiliza as instituições.

Dado esse contexto se torna necessário pontuar e compreender o 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 precípuas” (Afipea, 2020, s.p).



Conforme Souza Neto et al. (2020), o fenômeno tornou-se “uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) desorganizar a atuação estatal; ii) deslegitimar as políticas públicas formuladas sob a égide da CF-1988; e iii) desqualificar os próprios servidores públicos”. Em outras palavras, ainda que não seja um fenômeno totalmente novo, passou a ser usado de tal forma e intensidade, que pode ser hoje qualificado como um 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 e Cardoso Jr., 2020).

Usa-se o termo “institucional” aqui, no sentido daquilo que remete a uma categoria geral que transcende ao indivíduo, grupo ou organização específicos que venha, eventualmente, sofrer o assédio. Por exemplo, o alvo principal pode ser o serviço público de forma ampla, não apenas um servidor ou órgão específico, ainda que geralmente se expresse, no limite, em uma ação individual, como uma exoneração. Da perspectiva da/o praticante do assédio, este pode tanto resultar de ações individuais, geralmente de atores notórios no cenário político ou mesmo governamental, quanto decorrer de um contexto mais generalizado, em que é tolerado ou até estimulado pela própria organização.

EM OUTRAS PALAVRAS...

o assédio institucional é um feixe de atos políticos e atos administrativos, comissivos ou omissivos, muitas vezes praticados com abuso de poder, desvio de finalidade ou prevaricação. Seu objetivo é o de fragilizar ou desmontar processos, políticas e organizações. Seus executores tendem a se escamotear sob o véu da discricionariedade administrativa ou da liberdade de expressão, evitando serem questionados juridicamente com a escusa de sensibilizar a relação existente entre os Poderes.

EXEMPLOS DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL

A SEGUIR ESTÃO LISTADAS ALGUMAS SITUAÇÕES, PARTINDO DE UMA DESCRIÇÃO MAIS GENERALIZADA DOS FATOS, ACOMPANHADA DE CASOS NOTICIADOS NA MÍDIA, ACESSE NOSSO SITE E CONFIRA AS MATÉRIAS JÁ VEICULADAS.



Vale ressaltar que não é intenção desta cartilha tipificar ou esgotar os casos, mas sim iniciar uma caracterização a fim de subsidiar o debate sobre o tema.

Constrangimento, público ou não, de órgãos ou setores por divulgarem resultados de suas ações, quando estes passam a não estar de acordo com a agenda política ou ideológica do governo.

Um exemplo é a exoneração do diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Ricardo Galvão, em função do órgão ter publicado dados sobre o desmatamento que desagradaram instâncias superiores do governo.

Situação semelhante ocorreu no Ministério da Saúde, em que após diversas ocasiões de explícitas discordâncias entre o Presidente da República e os gestores da pasta, notoriamente sobre a indicação de Cloroquina para tratamento da Covid-19, houve exoneração de ministros e secretários.

Impedimentos totais ou parciais de publicação de materiais institucionais, produzidos em decorrência da função precípua da organização, sem justificativa plausível.

Como exemplo, pode-se mencionar o caso de impedimento de divulgação dos resultados do 3o Levantamento Nacional Domiciliar sobre o Uso de Drogas, pesquisa nacional realizada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Câncer (Inca) e a Universidade de Princeton, nos EUA, com custo de sete milhões de reais. Os resultados só foram liberados após intermediação da Advocacia Geral da União (AGU).

Impedimento, demora ou alteração no processo da definição ou nomeação de servidoras/es para cargos vagos,

sem apresentação de justificativas expressas formalmente, deixando setores sem chefias por longos períodos ou nomeando apenas indicações políticas, notadamente para exercer dominação ideológica e política sobre a área, por vezes, contrárias às finalidades do órgão.

Utilização de instrumentos como Processos Administrativos Disciplinares (PADs) e destituições de cargos e de chefias de confiança ou falta de nomeação como forma de perseguição, coação e sem justificativa clara, tudo isto a pretexto de uma suposta “discricionariedade”.



COMO DIFERENCIAR ASSÉDIO INSTITUCIONAL DOS ATOS DA GESTÃO?

Obviamente que ser dirigente de uma área (ou de um ministério ou um país) pressupõe decisões que não agradarão a todas/os as/os envolvidas/os, ou por vezes, beneficiarão algumas/alguns em detrimento de outras/os. No âmbito da administração pública, entretanto, tais decisões não podem decorrer de meras preferências pessoais ou do grupo político da ocasião, sem que sejam fundamentadas seguindo o rito que a própria lei impõe, os pressupostos da gestão pública, e sua finalidade do bem público.

Críticas desde as mais amplas sobre um órgão inteiro, até as mais minuciosas sobre métodos de trabalho podem e devem ser feitas pelas/os suas/seus gestoras/es, desde que no intuito de aprimoramento de seu funcionamento, considerando seus objetivos precípuos e suas normativas, mas, principalmente, de forma embasada, sustentável, transparente e participativa.

Decisões estratégicas discricionárias sobre publicidade de materiais produzidos por órgãos da administração pública devem ser tomadas por aquelas/es que estão em posição de responsabilidade sobre seus impactos. Isso pode eventualmente incluir a não publicização ou mesmo a publicização parcial, somente se houver justificativas legais e institucionais para tais atos, dados os princípios da transparência e da necessidade de motivação de quaisquer atos da gestão pública.

A escolha ou autorização para nomeação de servidoras/es em funções e cargos é dependente de relações de confiança e algum nível de alinhamento com o programa de governo vigente, desde que sempre mantidos os fundamentos e objetivos basilares do Estado e as normativas da administração pública. O fato de serem de livre nomeação e exoneração, no entanto, não permite ao superior hierárquico desconsiderar fatores como conhecimento técnico, trajetória profissional e requisitos necessários para o adequado desempenho, tanto individual, quanto da área chefiada ou assessorada para a ocupação do cargo. A conveniência e oportunidade aqui não pode ser encarada como livre do enquadramento da lei e da moralidade pública.

Em suma, a discricionariedade não significa em hipótese nenhuma a arbitrariedade, de modo que o ato administrativo deve vir acompanhado de motivação, e a ela estar vinculado, de maneira normativamente fundamentada. Em verdade, tem-se configurada uma arbitrariedade, a partir do momento em que são ultrapassados os limites legais e lícitos, para dar cabo a um projeto de governo ou uma ideologia, e assim se diminui ou impede o funcionamento estatal a serviço do bem público, bem como se malogra a dignidade das/os servidoras/es.

CONSEQUÊNCIAS DO ASSÉDIO INSTITUCIONAL

ALÉM DAS CONSEQUÊNCIAS INDIVIDUAIS DE QUEM PASSA DIRETA OU INDIRETAMENTE POR SITUAÇÃO DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL, SEJA NO ÂMBITO EMOCIONAL, SEJA NO ÂMBITO FINANCEIRO OU NO DESENVOLVIMENTO NA ATUAÇÃO PROFISSIONAL, HÁ CONSEQUÊNCIAS TAMBÉM NO ÂMBITO ORGANIZACIONAL. NESSE ASPECTO, DESTACAM-SE:

- DESARTICULAÇÃO E DESORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL, GERANDO INEFETIVIDADE E INEFICIÊNCIA;
- FRAGILIZAÇÃO NA GESTÃO E NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS;
- PERDA (POR EXONERAÇÃO, DE FATO, OU POR DESMOTIVAÇÃO) DE SERVIDORAS/ES QUALIFICADOS/AS;
- DESTRUIÇÃO DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS EM ÁREAS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E INFRAESTRUTURA;
- DESCONTINUIDADE DA AÇÃO PÚBLICA;
- RESTRIÇÃO DE DIREITOS.

Dessa forma, há um prejuízo imensurável para a sociedade dado que atribuições que deveriam ser realizadas, não o são, gerando lacunas importantes de conhecimento e de ação estatal para lidar com as questões sociais.

A tendência ainda, é de aumento da corrupção, seja pelo aumento da arbitrariedade em nomeações e, portanto, do estabelecimento de clientelismo e outras relações de compromi-

so e confiança que não as republicanas, seja pela baixa transparência sobre os atos (Souza Neto et al., 2020). Em função disso, o Estado também fica desacreditado pela população, gerando um dano não apenas imediato, mas também histórico pelos efeitos dessa falta de expectativa sobre suas funções.

REAÇÕES POSSÍVEIS DIANTE DE SITUAÇÕES DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL

Ainda que haja maior dificuldade de caracterização das situações de assédio institucional, por extrapolarem relações estritamente individuais, o conhecimento sobre o tema e a identificação de ocorrências são fundamentais para que se possibilitem reações nos âmbitos administrativo, jurídico e político.

Por se tratar de ações que muitas vezes envolvem interferências em processos correntes de trabalho, é muito importante o registro das informações, além do compartilhamento com colegas e outros envolvidos, para que se possa dar mais visibilidade ao ocorrido.

Superior hierárquico, para a Ouvidoria ou para a Comissão de Ética

Caso existam situações que também configuram-se como assédio moral, é possível “fazer denúncia para o superior hierárquico, para a Ouvidoria ou para a Comissão de Ética, conforme a gravidade e a regulamentação de cada instituição. As denúncias consideradas procedentes poderão ensejar a abertura de sindicância e de processo administrativo disciplinar” (TST, 2019).

Associação, Sindicato, Ministério Público do Trabalho

Diante de uma situação que se expressa de forma coletiva e muitas vezes atingindo a imagem de servidoras/es públicas/os, é fundamental que associações e sindicatos sejam acionados para auxiliar na organização das/os filiadas/os nas reações pertinentes. São possíveis tanto ações no âmbito político, como publicização dos fatos, pedidos de esclarecimento, posicionamentos públicos, greves, quanto ações jurídicas, nos casos de configuração de improbidade administrativa, difamação ou dano moral coletivo, por exemplo.

Assediômetro

Com o objetivo de aumentar a compreensão sobre esse fenômeno, tanto para ampliar a divulgação, quanto para viabilizar ações de denúncia e combate ao assédio institucional, foi criado o “Assediômetro”, uma parceria entre a ASCT, SindGCT, Afipea e a Arca (Articulação das Carreiras para o Desenvolvimento Sustentável). Nele podem ser realizados registros anônimos de casos, que compõem um gráfico de frequência de situações por temas.